

TARTU ÜLIKOOL
ÕIGUSTEADUSKOND
Avaliku õiguse instituut

Anni Konsap

**KEHTIVA ÕIGUSE PROBLEEMID MEREALA RUUMILISEL
PLANEERIMISEL EESTIS**

Magistritöö

Juhendaja
Professor Ülle Madise

Tallinn
2013

Sisukord

Sisukord.....	2
Sissejuhatus	4
1. Mereala ruumiline planeerimine ja selle õiguslikud alused	8
1.1. Mereala ruumiline planeerimine rahvusvahelises õiguses	10
1.1.1. ÜRO mereõiguse konventsioon	10
1.1.2. Bioloogilise mitmekesisuse konventsioon	12
1.2. Mereala ruumiline planeerimine Euroopa Liidu õiguses	13
1.2.1. Mereala ruumilise planeerimise vajaduse teadvustamine Euroopa Liidus	14
1.2.2. Direktiivi ettepanek: algatus ühise mereala ruumilise planeerimise regulatsiooni suunas	16
2. Mereala ruumilise planeerimise regulatsioon Eestis	20
2.1. Pädevus mereala ruumiliseks planeerimiseks.....	22
2.1.1. Territoriaalmeri.....	25
2.1.2. Majandusvöönd	28
2.2. Mereala ruumilise planeerimise menetlusnõuded	28
2.2.1. Territoriaalmeri.....	29
2.2.2. Majandusvöönd	33
2.3. Mereala ruumilise planeeringu ülesanded	33
2.3.1. Territoriaalmeri.....	35
2.3.2. Majandusvöönd	38

2.4. Mereala ruumilise planeeringu õiguslik siduvus ning seos teiste mereala majandamise mehhanismidega.....	40
2.4.1. Territoriaalmeri	41
2.4.2. Majandusvöönd	43
3. Mereala ruumiline planeerimine võrdlusriikides.....	44
3.1. Saksamaa	44
3.2. Poola	45
3.3. Ühendkuningriigid.....	46
4. Ettepanekud regulatsiooni täiendamiseks.....	48
4.1. Pädevus mereala ruumiliseks planeerimiseks.....	48
4.2. Mereala ruumilise planeerimise menetlus	51
4.3. Mereala ruumilise planeeringu ülesanded	57
4.4. Mereala ruumilise planeeringu õiguslik siduvus	63
Kokkuvõte	66
Problems of the legal framework for maritime spatial planning in Estonia.....	70
Lühendid.....	74
Kasutatud kirjandus	75
Kasutatud õigusaktid	77
Kasutatud kohtupraktika.....	79
Lisa	80

Sissejuhatus

Mereala on ajalooliselt kasutatud ning kasutatakse ka täna väga erinevatel eesmärkidel. Seda kasutatakse energia tootmiseks (nt avamere tuulikupargid) ja energia transpordiks (kaablid), puhke- ja rekreatsiooni eesmärgil (nt purjetamine), riigikaitse eesmärkidel (nt laskealad), kalanduseks ja loomulikult meretranspordiks. Lisaks eelpool toodud näidetele asub meres palju loodusobjekte ning –alasid ja liike, mis vajavad kaitset ning mille tõttu on loodud suurel hulgal kaitsealasid, sh Natura 2000 alasid. Nii nagu maismaal on ka merealal erinevate tegevuste elluviimiseks kasutatava ruumi hulk piiratud ning erinevate olemasolevate ja kavandatavate tegevuste vahel, sh inimtegevuse ja looduse vahel, tekivad paratamatult konfliktid.

Täna kavandatakse ja viiakse kõiki eelnevalt nimetatud tegevusi ellu sektoripõhiselt. Meretransport on peamiselt reguleeritud rahvusvaheliste konventsioonide ja lepingutega. Kalanduse reguleerimine on ennekõike Euroopa Liidu pädevuses. Avamere tuuleparke on võimalik rajada hoonestusloa alusel. Järelikult puudub täna valdkondadevaheline koordineerimine ning ühine lähenemine mereala kasutamisele, mis tagaks mereala jätkusuutliku ja vastutustundliku majandamise.

Vahend valdkondadevaheliste ning piiriüleste konfliktide lahendamiseks merealal on mereala ruumiline planeerimine. Mereala ruumilist planeerimist on defineeritud kui „avalikku protsessi, mis analüüsib ning jaotab ruumiliselt ja ajaliselt inimtegevuse merealadel, et saavutada ökoloogilised, majanduslikud ja sotsiaalsed eesmärgid, mis on tavaliselt määratud poliitilise protsessi kaudu“¹. Kuigi mereala ruumilise planeerimise kontseptsioon on võrdlemisi laialt levinud ning paljud riigid, sh mitmed Euroopa Liidu liikmesriigid, on mereala ruumilist planeerimist ka rakendanud, on selle õiguslik regulatsioon jäänud järjepidevalt ebaselgeks.

Eestis on peamine vajadus merealade ruumilise planeerimise järele tekkinud seoses arendajate sooviga rajada avamerre tuuleelektrijaamu. Tagamaks võimalus avamere tuuleparkide rajamiseks viidi juulis 2009 ja veebruaris 2010 näiteks veeseadusesse² (edaspidi: VeeS),

¹ UNESCO-IOC. Visions of Sea Change: Report of the First International Workshop on Marine Spatial Planning. Pariis, 2006. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://ioc3.unesco.org/icam/images/stories//SEA%20CHANGE%20VISION%20.pdf>, (03.05.2013).

² Veeseadus. RT I 1994, 40, 655 - RT I, 22.12.2012, 24

ehitusseadusesse³ (edaspidi EhS) ja planeerimisseadusesse⁴ (edaspidi PlanS) sisse mitmeid muudatusi, mis võimaldavad avaliku veekogu koormamist ehitisega. Peamine muudatus käsitleb VeeSi sisseviidud hoonestusloa menetluse regulatsiooni avaliku veekogu koormamiseks ehitisega, mis ei ole püsivalt ühendatud kaldaga. 2010. aasta veebruaris esitas Eesti Energia ja 2010. aasta aprillis OÜ Nelja Energia Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumile esimesed hoonestusloa taotlused avaliku veekogu koormamiseks tuuleelektrijaamadega. Seoses nende hoonestuslubade taotlustega on Eestis eriti teravalt üles kerkinud diskussioon merealade ruumilise planeerimise üle.

Konkreetselt õigusakti, mis reguleeriks Eestis merealade ruumilist planeerimist, ei ole. Mereala kasutamist Eestis reguleerivad mitmed erinevad seadused, näiteks VeeS, sadamaseadus⁵ (edaspidi: SadS), osaliselt ka keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seadus⁶ (edaspidi: KeHJS).

Ruumilist planeerimist reguleerib Eestis PlanS. PlanS käsitleb Eesti territooriumit tervikuna ning konkreetset õiguslikku mehhanismi merealade ruumiliseks planeerimiseks selles ei sisaldu, kuigi avalike veekogude üldiste kasutustingimuste määramine kajastub PlanSi mitmes paragrahvis eri tasandi planeeringute ülesannete loetelus. Teisisõnu – mereala ruumilist planeerimist on Eestis üritatud ellu viia sarnaselt maismaa planeerimisele, kuigi maismaa ja mereala õiguslik seisund erineb oluliselt.

Sügisel 2012, Vabariigi Valitsuse 11.10.2012 korraldusega nr 441⁷, algatati maakonnaplaneeringute koostamine Hiiu ja Pärnu maakonnaga piirnevatel merealadel territoriaalmere välispiirini. Nii enne kui ka pärast viidatud maakonnaplaneeringute algatamist, on diskuteeritud selle üle, kas maavanematel üleüldse on pädevust maakonnaplaneeringu algatamiseks, koostamiseks ja kehtestamiseks merealal. SA Keskkonnaõiguse Keskus on 2010. aastal koostatud mereala ruumilise planeerimise analüüsis⁸ jõudnud järeldusele, et maakonnaplaneeringuga ei ole merealade planeerimine

³ Ehitusseadus. RT I 2002, 47, 297 - RT I, 25.05.2012, 22

⁴ Planeerimisseadus. RT I 2002, 99, 579 - RT I, 14.02.2013, 3

⁵ Sadamaseadus. RT I 2009, 37, 251 - RT I, 30.12.2011, 29

⁶ Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seadus. RT I 2005, 15, 87 - RT I, 21.12.2011, 15

⁷ Vabariigi Valitsuse 11.10.2012 korraldus nr 441 „Maakonnaplaneeringute algatamine Hiiu ja Pärnu maakonnaga piirnevatel merealadel“. RT III, 16.10.2012, 10

⁸ SA Keskkonnaõiguse Keskus. Merialade ruumiline planeerimine: kehtiva õiguse analüüs ja lahendused selle täiendamiseks. 2010. Kättesaadav arvutivõrgus:

http://k6k.ee/files/K6K_Merialade_anal%C3%BC%C3%BCs_16plik_9.01.11.pdf (03.05.2013)

võimalik, kuna ükski õigusakt ei sätesta alust maakonna piiride laiendamiseks territoriaalmerel, mistõttu puudub maakondadel merel territoorium ning maavanema pädevus territoriaalmerel on määramata. Siseministeeriumi tellimusel ning OÜ Hendrikson & Ko koostatud mereala ruumilise planeerimise metoodikas⁹ aga on asutud seisukohale, et ebaselgus maavalitsuse volituste ulatuses on võimalik lahendada läbi maakonnaplaneeringu algatamise Vabariigi Valitsuse poolt, kes määratleks planeeritava mereala ning teeks seejärel planeeringu koostamise korraldamise ülesandeks ühele konkreetsele maavanemale. Mereala planeeringu algatamine Vabariigi Valitsuse poolt võib lahendada küll mereala planeeringu algatamisega seotud kitsaskohad, kuid see ei lahenda näiteks küsimust veetalade kasutamistingimuste määramise (PlanS § 7 lg 3 p 8) ega ka planeeringu kehtestamise (PlanS § 24 lg 2) ning kehtestamise õiguslike tagajärgede kohta. Järelikult on kehtiv regulatsioon mereala ruumilise planeerimise läbiviimiseks ebaselge ning ebapiisav.

Euroopa Komisjon tuli 12.03.2013 välja direktiivi eelnõu ettepanekuga, millega kehtestatakse mereala ruumilise planeerimise ja rannikuala integreeritud haldamise raamistik¹⁰. Eelnõu eesmärgiks on luua alus mereala ruumilise planeerimise tõhusaks rakendamiseks Euroopa Liidu vetes ja rannikualade integreeritud haldamiseks liikmesriikide rannikupiirkondades, et edendada mere ja rannikuga seotud tegevuste jätkusuutlikku kasvu ning mere- ja rannikuressursside säästvat kasutamist. Rannikualade integreeritud haldamine seisneb ennekõike merel ja rannikul toimuvate vastastike tegevuste koosmõju hindamises ja nende tegevuste pikaajalises koordineerimises. Komisjoni ettepaneku kohaselt võivad mereala ruumiline planeerimine ja rannikualade integreeritud haldamine olla kas integreeritud või vähemalt omavahel kooskõlas. Seatud eesmärkide saavutamiseks näeb direktiivi eelnõu ette planeerimisele kohaldatava menetluse miinimumnõuded, sh piiriülese koostöö liikmesriikide ja ka kolmandate riikide vahel ning planeeringutega saavutatavad eesmärgid, nagu liidu energiavarustuse tagamine või keskkonna säilitamise tagamine. Kuigi antud töö kirjutamise ajal on tegemist direktiivi eelnõuga ning seda ei saa käsitleda Euroopa Liidu õigusest tuleneva alusena mereala ruumilisele planeerimisele, annab ettepanek ise ning liikmesriikide vahel

⁹ Siseministeerium ja OÜ Hendrikson&Ko. Merealade ruumilise planeerimise metoodika. 2009. Kättesaadav arvutivõrgus: https://www.siseministeerium.ee/public/Merealade_planeerimise_metoodika.pdf (03.05.2013)

¹⁰ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 12.03.2013 direktiivi ettepanek nr 2013/0074, millega kehtestatakse mereala ruumilise planeerimise ja rannikuala integreeritud haldamise raamistik. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0133:FIN:ET:PDF> (03.05.2013)

toimuv diskussioon siiski aimu sellest, milline peaks olema mereala ruumilise planeerimise õiguslik raamistik Euroopa Liidu liikmesriikides, sh Eestis.

Käesoleva magistritöö eesmärk on analüüsida kehtiva õiguse probleeme mereala ruumilise planeerimise läbiviimisel ning pakkuda välja sobiv õiguslik regulatsioon mereala ruumiliseks planeerimiseks Eestis, arvestades muuhulgas rahvusvahelisest ning Euroopa Liidu õigusest tulenevaid nõudeid ja soovitusi ning teiste riikide praktikat.

Võrdlusriikideks on käesolevas töös valitud Saksamaa, Suurbritannia ning Poola. Valiku aluse kriteeriumideks oli mereala ruumilise planeerimise õigusliku regulatsiooni olemasolu ning praktiline kogemus mereala ruumilise planeerimise elluviimisel nii majandusvööndis kui ka territoriaalmeres.

Töös käsitletakse esiteks mereala ruumilise planeerimise olemust ning selle õiguslikke aluseid: ennekõike Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni mereõiguse konventsiooniga (edaspidi: UNCLOS), millega Eesti ühines 2005. aastal¹¹, loodud mereõiguse üldist raamistikku ning selle kohaldamist Euroopa Liidus. Kuigi mereala ruumilist planeerimist ei reguleeri hetkel veel otseselt ükski rahvusvaheline leping või Euroopa Liidu õigusakt, loovad rahvusvaheline mereõigus ning Euroopa Liidu suunised siiski teatud raamistiku mereala ruumiliseks planeerimiseks, mida käsitletaksegi täpsemalt käesoleva töö esimeses peatükis. Seejärel analüüsitakse Eesti kehtiva õiguse probleeme mereala ruumilisel planeerimisel selle protsessi erinevate osade, sh menetluse ja planeeringutes käsitletavate teemade lõikes ning võrreldakse Eesti kehtivat õigust teiste riikide mereala ruumilise planeerimise õigusliku raamistikuga. Seejärel, kooskõlas rahvusvahelise õiguse üldiste põhimõtetega ja lähtudes Euroopa Liidu soovitustest ning võrdlusriikide praktikale tuginedes, pakutakse välja sobiv õiguslik regulatsioon mereala ruumiliseks planeerimiseks Eestis.

¹¹ Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni 1982. aasta 10. detsembri mereõiguse konventsiooni ja selle XI osa rakenduskokkuleppega ühinemise seadus. RT II 2005, 16, 48

1. Mereala ruumiline planeerimine ja selle õiguslikud alused

Kogu Euroopas, sh Eestis, valitseb olukord, kus aina enam majandustegevust on suunatud merealale. Kuna merealal leiab aset üha rohkem tegevusi, on ilmselge, et kasvab konkurents mereruumi kui piiratud ressursi järele. Ühelt poolt on see tingitud asjaolust, et suurenenud on traditsiooniliste merekasutusviiside, näiteks laevanduse, intensiivsus. Täiendavalt on viimasel ajal aga ilmnenud uusi tegevusi merealal, nagu avamere tuuleparkide rajamine, vesiviljelus või looduskaitse. Viimased on ühtlasi näited väga staatilistest tegevustest, mis nõuavad üldjuhul väga suurt mereala. Järelikult on neile tegevustele vaja reserveerida kindlad alad, et tagada nende elluviimise võimalikkus väga pika aja jooksul, arvestades seejuures liikuvamate mereala kasutusviisidega, nagu laevandus, kalandus või rekreatsioon.¹²

Eestis leiab mereala kasutamise lubamine käesoleval ajal aset sektoripõhiselt. On valdkondi, mida reguleerivad rahvusvahelised või Euroopa Liidu õigusaktid. Näiteks meretransport on ennekõike reguleeritud UNCLOSiga ning Eestil, nagu teistelgi konventsiooni riikidel, on õigus muuhulgas meresõidu ohutuse ja laevaliikluse või mere elusloodusvarade kaitse reguleerimiseks, mida on Eestis tehtud vastavalt meresõiduohutuse seadusega¹³ (edaspidi: MSOS) ja looduskaitseadusega¹⁴ (edaspidi: LKS). Natura 2000 alade kaitse alla võtmisel tuleb samuti, lisaks loodusdirektiivile¹⁵ ning selle lisadele, lähtuda ka LKSist. Lisaks viiakse või soovitakse merealal ellu viia tegevusi, mis on üldjuhul lokaalse tähtsusega ning mida reguleeritakse Eesti vastava seadusega. Näiteks avamere tuuleparkide rajamine on täna võimalik hoonestusloa menetluse kaudu, milleks on vastav regulatsioon ette nähtud VeeSis. Avaliku veekogu koormamiseks ehitisega on muuhulgas vajalik ka keskkonnamõju hindamine (edaspidi: KMH), mis on reguleeritud KeHJSiga. Kuigi KeHJS sätestab KMH üheks ülesandeks ka teiste tegevusliikidega koosmõju hindamise keskkonnaseisundile (§ 20 lg 1 p 6), on see siiski ühel väga konkreetsel merealal ning selles piirkonnas elluviidava tegevusega kaasneva keskkonnamõju hindamine. Vaatamata sellele, kas tegemist on välise ehk rahvusvahelise või siseriikliku survega mereala majandamiseks, on täna tegemist valdkonnapõhise lähenemisega mereala kasutamiseks. Sektoripõhised üksikotsused aga ei

¹² F. Maes. The international legal framework for marine spatial planning. Marine Policy 2008/32, 797-810.

¹³ Meresõiduohutuse seadus. RT I 2002, 1, 1 - RT I, 06.07.2012, 51

¹⁴ Looduskaitseadus. RT I 2004, 38, 258 - RT I, 18.04.2013, 3

¹⁵ Euroopa nõukogu 21.05.1992. a direktiiv 92/43/EMÜ looduslike elupaikade ning loodusliku taime- ja loomastiku kaitse kohta. ELT L 206, 22.07.1992, lk 102-145.

taga mereala käsitlemist kui üht tervikut, kus läbimõeldud otsuste kaudu reguleeritaks pikaajalist ruumikasutust väga dünaamilises merekeskkonnas.

Mereala ruumiline planeerimine on vahend merel asetleidvate ja planeeritavate tegevuste vaheliste konfliktide lahendamiseks ning nende mereruumi paigutamise pikaajaliseks kavandamiseks. Planeerimisprotsess peaks tuginema mereala terviklikule visioonile, võttes arvesse valdkondlikke eesmärke, mis on seatud poliitilisel tasandil ning merekeskkonna poolt seatud looduslikke piiranguid.¹⁶ Mereala ruumiline planeerimine peab alati tuginema konkreetsetele tingimustele, mida planeerimisala pakub nii toimuva või kavandatava inimtegevuse kui ka merekeskkonna mõttes¹⁷.

Üheks levinuimaks lähenemisviisiks mereala planeerimisele ning selle peamiseks aluspõhimõtteks on ökosüsteemne lähenemine. Erinevaid definitsioone ökosüsteemse lähenemise kohta on liikvel palju, kuid kokkuvõtlikult on tegemist inimtegevuste sektoriülese ja säästva majandamisega, mille peamiseks eesmärgiks on merestrateegia raamdirektiivis sätestatud hea keskkonnaseisundi saavutamine¹⁸. Hea keskkonnaseisund tähendab Euroopa Liidu merestrateegia raamdirektiivi¹⁹ (edaspidi: MSRD) artikkel 3 lõike 5 järgi mereakvatooriumi keskkonnaseisundit, mis võimaldab hoida meresid ja ookeane ökoloogiliselt mitmekesisena ja dünaamilistena ning olemuselt puhaste, tervete ja produktiivsetena, ning mille puhul merekeskkonda kasutatakse jätkusuutlikul tasemel, tagades sellega võimalikud kasutusviisid ja tegevused praeguste ja tulevaste põlvkondade jaoks. Seega võib öelda, et ökosüsteemne lähenemine seisneb mereala majandamises viisil, mis tagab maksimaalse võimaliku inimkasutuse juures merekeskkonna maksimaalselt hea seisundi saavutamise ja säilitamise.

Mereala ruumilist planeerimist ei reguleeri käesoleval ajal otseselt mitte ükski rahvusvaheline, Euroopa Liidu või ka Eesti õigusakt. Siiski on võimalik rahvusvahelisest õigusest ning ka

¹⁶ F. Douvere. The importance of marine spatial planning in advancing ecosystem-based sea use management. Marine Policy 2008/32, 762-771.

¹⁷ K. Gee, B. Heinrichs, A. Kannen. BaltSeaPlan Vision 2030. Towards the sustainable planning of Baltic Sea space. Geesthacht, 2012. Kättesaadav arvutivõrgus: http://www.baltseaplan.eu/index.php?cmd=download&subcmd=downloads/BaltSeaVision_2030_OnlineDownload_Inhaltverlinkt.pdf (03.05.2013)

¹⁸ K. Gee, B. Heinrichs. Necessary common minimum requirements for Maritime Spatial Planning (MSP) in the Baltic Sea. *Sine loco*, 2012. Kättesaadav arvutivõrgus: http://www.vasab.org/files/documents/MSP/minimum_requirements.pdf (03.05.2013)

¹⁹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 17. juuni 2008. a direktiiv 2008/56/EÜ millega kehtestatakse ühenduse merekeskkonapoliitika-alane tegevusraamistik (merestrateegia raamdirektiiv). ELT L 164, 25.06.2008, lk 19-40

Euroopa Liidu õigusest leida soovituslikke aluseid mereala ruumilise planeerimise õigusliku raamistiku ülesehitamiseks.

1.1. Mereala ruumiline planeerimine rahvusvahelises õiguses

Ükski rahvusvaheline konventsioon või muu õigusakt ei reguleeri otseselt mereala ruumilist planeerimist. Küll aga võib rahvusvahelisest õigusest leida kaudseid viiteid, mis toetavad mereala ruumilise planeerimise rakendamist. Ennekõike väljendub see riikide kohustuses tõhusa ja järjepideva koostöö kaudu saavutada mereruumi ja –keskkonna jätkusuutlik majandamine, säilitamine ning kaitse. Üheks vahendiks selle eesmärgi täitmisel võibki olla mereala ruumiline planeerimine.

1.1.1. ÜRO mereõiguse konventsioon

Ühine rahvusvaheline reeglistik mereala kasutamiseks ja kaitseks loodi 1982. aastal UNCLOSiga. UNCLOSi peamine väärtus seisneb mere erinevateks aladeks jaotamises, millele kehtib erinev õiguslik raamistik. Sellega lahendati rahvusvahelise mereõiguse ajaloos pikka aega diskussiooni tekitanud küsimus riikide õiguste ulatusest mereala valitsemisel.

Esiteks jaguneb UNCLOS kohaselt meri aladeks, mille kasutamiseks on kõikidel riikidel väga laialdased õigused. Nendeks merealadeks on avameri (art 86 jj) ja süvamerepõhi (art 133 jj). Laialdastele õigustele vaatamata ei või ükski riik mõnes avamere osas kehtestada oma suveräänsust – need merealad on rahvusvahelise õigusega reguleeritud piirides vabas kasutuses. Piirkonnad, kus riik teostab oma suveräänseid õigusi ja jurisdiktsiooni on UNCLOS kohaselt majandusvöönd, territoriaalmeri ja mandrilava. Sel põhjusel on just need merealad käesoleva töö ning mereala ruumilise planeerimise seisukohast kõige olulisemad.

Territoriaalmeri on mereala, millele laieneb rannikuriigi suveräänsus (art 2) ning mille maksimaalseks ulatuseks võib rannikuriik määrata kuni 12 meremiili. Riigi suveräänsus laieneb ka territoriaalmere kohal asuvale õhuruumile ja territoriaalmere põhjale ning selle all asuvale maapõuele (art 2 lg 2). UNCLOSi kohaselt on kõikide, nii ranniku- kui ka sisemaariikide laevadel õigus territoriaalmerest rahumeelseselt läbi sõita (art 17). Rahumeelse läbisõidu reguleerimiseks võivad rannikuriigid vastu võtta territoriaalmerest rahumeelset läbisõitu reguleerivaid õigusakte, mis käsitlevad näiteks meresõidu ohutust ja laevaliiklust, kaablite ja torujuhtmete kaitset või ka mere elusloodusvarade kaitset (art 21 lg 1).

Majandusvöönd on väljaspool territoriaalmerd, selle lähtejoonest kuni 200 meremiili laiuses asuv (art 57) ja sellega külgnev mereala, millele on konventsiooniga seatud erikord (art 55). Kuna majandusvöönd asub väljaspool territoriaalmerd, on tegu merealaga, mis ei kuulu rannikuriigi territooriumi hulka, kuid mille üle on rannikuriigil siiski ulatuslikud õigused. Rannikuriigil on majandusvööndis artikkel 56 järgi õigus muuhulgas uurida, kasutada, kaitsta ja majandada meres ja merepõhjas ning selle all asuvas maapõues leiduvaid loodusvarasid; toota vee-, hoovuse- ja tuuleenergiat ning kohaldada jurisdiktsiooni tehissaarte, rajatiste ja seadmetike rajamisele ja kasutamisele ning ka merekeskkonna kasutamisele ja säilitamisele. Oma õiguste teostamisel on rannikuriigil kohustus arvestada teiste riikide õigustega majandusvööndis (art 58).

Rannikuriigi mandrilava hõlmab merepõhjust ja selle all asuvast maapõuest ala, mis ulatub maismaaterritooriumi pikendusena tema territoriaalmerest mandrilava välisservani või territoriaalmeres lähtejoonest 200 meremiili kaugusele, kui mandrilava välisserv nii kaugale ei ulatu (art 76 lg 1). Mandrilaval on riikidel suveräänne õigus loodusvarade uurimiseks ja kasutamiseks (art 77 lg 1). Need õigused kehtivad olenemata sellest, kas rannikuriik oma mandrilava kasutab või mitte (art 77 lg 3), millest tulenevalt ei tohi ka ükski teine riik ilma rannikuriigi sõnaselge nõusolekuta mandrilava loodusvarasid uurida ega kasutada (art 77 lg 2).

Riikidel tuleb territoriaalmeres oma suveräänsuse ja majandusvööndis jurisdiktsiooni teostamisel siiski silmas pidada UNCLOSist ja teistest rahvusvahelistest kokkulepetest tulenevaid piiranguid. Üheks selliseks üldkohustuseks on UNCLOSi artiklis 192 sätestatud riikide kohustus merekeskkonna kaitsmiseks ja säilitamiseks. Loomulikult tuleb seda põhimõtet rannikuriikidel järgida ka mereala ruumilise planeerimise õigusliku regulatsiooni kehtestamisel ja planeerimise elluviimisel. Kuigi konventsioon ei too selle üldkohustuse täitmise ühe vahendina välja mereala ruumilist planeerimist²⁰, võib UNCLOSi artiklit 192 pidada siiski üheks rahvusvahelisest õigusest tulenevaks aluseks just ökosüsteemel lähenemisel põhineva mereala ruumilise planeerimise rakendamiseks majandusvööndis ja territoriaalmeres.

²⁰ F. Maes, 2008

1.1.2. Bioloogilise mitmekesisuse konventsioon

Lisaks UNCLOSis sätestatud üldpõhimõtetele merekeskkonna kaitsmise ja säilitamise kohta, on bioloogilise mitmekesisuse kaitsmine ja säilitamine reguleeritud ka 1992. aastal Rio de Janeiros alla kirjutatud bioloogilise mitmekesisuse konventsioonis, mille Eesti ratifitseeris 1994. aastal²¹.

Konventsioon sätestab põhimõtte, et riikidel on õigus kasutada oma ressursse vastavalt oma keskkonnapoliitikale ja kohustus tagada, et nende jurisdiktsiooni ja kontrolli alused tegevused ei kahjustaks teiste riikide keskkonda või väljaspool riiklikku jurisdiktsiooni paiknevaid alasid (art 3). Võrreldes UNCLOSiga võib öelda, et bioloogilise mitmekesisuse konventsioon läheb sammu kaugemale ökosüsteemel lähenemisel põhineva mereala ruumilise planeerimise õigusliku raamistiku loomiseks, sätestades, et igal konventsiooni osapoolel tuleb enda olude iseärasustest ja võimalustest lähtuvalt integreerida enda võimaluste piires ja talle sobival viisil bioloogilise mitmekesisuse kaitse ja säästev kasutamine asjakohastesse harukondlikesse või sidusplaanidesse, -programmidesse ja -poliitikatesse (art 6 (b)).

Eelnevast tulenevalt, arvestades UNCLOSis ja bioloogilise mitmekesisuse konventsioonis sätestatud, on selge, et rahvusvaheline õigus ei loo otsest õiguslikku alust mereala ruumiliseks planeerimiseks kui üheks mereala säästliku majandamise viisiks. Siiski võib nende konventsioonide üldpõhimõtetest järeldada, et ka riikide suveräänsuse ja jurisdiktsiooni teostamisel merealadel on oluline silmas pidada mere ökosüsteemide kaitset ja säilimist, mis on rahvusvahelist heakskiitu saanud ökosüsteemel lähenemisel põhineva mereala ruumilise planeerimise peamiseks lähtekohaks. Täiendavalt seavad mõlemad konventsioonid olulisele kohale ka riikidevahelise koostöö, mis on mereala dünaamilisust silmas pidades samuti just mereala ruumilise planeerimise kontekstis määrava tähtsusega. Järelikult saab rahvusvahelisest õigusest tuletada kaks mereala ruumilise planeerimise õiguslikku raamistikku mõjutavat aluspõhimõtet: merekeskkonna kaitse ja piiriülene koostöö.

Kuna Euroopa Liit ja selle liikmesriigid on mõlema konventsiooni, nii UNCLOSi kui ka bioloogilise mitmekesisuse konventsiooni, osalised, on selge, et ka Euroopa Liidu mereõiguse lähtealusteks on neis konventsioonides seatud üldprintsüübid ja –põhimõtted. Erinevalt

²¹ Bioloogilise mitmekesisuse konventsiooni ratifitseerimise seadus. RT II 1994, 13, 41

rahvusvahelisest õigusest, on Euroopa Liidu õigusest aga juba võimalik leida konkreetseid, küll aga mitte liikmesriikidele õiguslikult siduvaid viiteid mereala ruumilise planeerimise kui mereala tervikliku majandamise ja kasutamise toetuseks.

1.2. Mereala ruumiline planeerimine Euroopa Liidu õiguses

Euroopa merenduspoliitikat kujundavaks alusdokumendiks on Euroopa Liidu integreeritud merenduspoliitika²². Merenduspoliitika eesmärgiks on erinevate mereala valdkondade iseärasusi ja vastastikku mõju arvestades, muuta otsuste tegemise viisi, mis aitaks lahendada või vältida merealal tekkivaid konflikte ning arendada kõiki merega seotud tegevusalasid optimaalselt, säästvalt ning ühtlustatult. Teiste hulgas on Euroopa Liidu integreeritud merenduspoliitika pidanud oluliseks mereala ruumilise planeerimise suuniste väljatöötamist liikmesriikide jaoks, kuna mereala ruumiline planeerimine on olulise tähtsusega planeerimisvahend säästva poliitika kujundamisel ning Euroopa merede keskkonnaseisundi parandamisel.

Mereala ruumilise planeerimise ülesandeks ei ole uute poliitikaeesmärkide seadmine. Mereala ruumiline planeerimine püüab siduda juba olemasolevad sektorpoliitikad ühiselt koostöömivaks pikaajaliseks mereruumi kasutuse plaaniks. Kuna antud töö kirjutamise hetkel puudub Euroopa Liidus konkreetne õiguslik raamistik, mis reguleeriks mereala ruumilise planeerimise rakendamist, on mereala ruumilisel planeerimisel peamiseks õiguslikuks aluseks erinevaid mereala kasutamise valdkondi reguleerivad õigusaktid. Kuigi valdkondlike õigusaktide näol ei ole tegu otseselt mereala ruumilist planeerimist kohustavate õigusaktidega, tuleb neid arvesse võtta mereala planeeringute sisustamisel, sellele seatavate eesmärkide püstitamisel ning iga konkreetse planeeringu ülesannete lahendamisel.

Euroopa Liidus on vastu võetud rida algatusi, mis on seotud merede ja rannikutega, nagu MSRD või nn taastuvenergia direktiiv²³. Euroopa Liidu ainupädevuses on ka kalanduse reguleerimine liidus, milleks on vastu võetud määrus kalavarude kaitse ja säästva kasutamise

²² Euroopa Komisjoni Teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja sotsiaalkomiteele ning regioonide komiteele. Euroopa Liidu integreeritud merenduspoliitika. KOM(2007) 575, Brüssel, 10.10.2007

²³ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 23. aprilli 2009. a direktiiv 2009/28/EÜ taastuvatest energiaallikatest toodetud energia kasutamise edendamise kohta ning direktiivide 2001/77/EÜ ja 2003/30/EÜ muutmise ja hilisema kehtetuks tunnistamise kohta. ELT L 140, 05.06.2009, lk 16-62

kohta²⁴. Üleeuroopalise transpordivõrgu arendamist, mis hõlmab endas ka meretransporti, reguleerib Euroopa Parlamendi ja nõukogu otsus üleeuroopalise transpordivõrgu arendamist käsitlevate ühenduse suuniste kohta²⁵. Nende algatuste näol ei ole seega tegu otseselt mereala ruumilise planeerimise kohustust sätestavate instrumentidega. Erinevad valdkondlikud määrused ja direktiivid seavad ennekõike eesmärgid, mida liikmesriigid muuhulgas ka mereala ruumilise planeerimise elluviimisel arvestama peavad.

Mereala ruumilisest planeerimisest saab Euroopa Liidu kontekstis rääkida kui õiguslikult mittesiduvast, kuid väga soovitatud vahendist mereala majandamiseks. Seega on mereala ruumiline planeerimine käesoleval hetkel veel Euroopa Liidus puhtalt liikmesriikide pädevuses. Sellele vaatamata on Euroopa Komisjon rõhutanud mereala ruumilise planeerimise olulisust järgmistes teatistes: „Mereala ruumilise planeerimise suunised: ühiste põhimõtete saavutamine Euroopa Liidus“ (2008)²⁶ ja „Mereala ruumiline planeerimine Euroopa Liidus – saavutused ja tulevikuväljavaated“ (2010)²⁷. Nende teatiste alusel on Euroopa Komisjon 12.03.2013 tulnud välja ka Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi ettepanekuga, millega kehtestatakse mereala ruumilise planeerimise ja rannikualade integreeritud haldamise raamistik. Eelnevast tulenevalt on Euroopa Liidu tasandil võimalik rääkida suundumusest mereala ruumilise planeerimise õigusliku raamistiku kehtestamiseks lähitulevikus.

1.2.1. Mereala ruumilise planeerimise vajaduse teadvustamine Euroopa Liidus

Euroopa Komisjoni teatistes 2008. aastast²⁸, mis käsitleb mereala ruumilise planeerimise ühtsete põhimõtete saavutamist Euroopa Liidus, esitatakse esimest korda Euroopa Liidu tasemel mereala ruumilise planeerimise põhiprintsiibid, millega püütakse soodustada ühise lähenemisviisi väljatöötamist liikmesriikides. Teatistes on rõhutatud, et Euroopa Liidu integreeritud merenduspoliitikas sätestatud eesmärkide täitmise peamiseks vahendiks ongi

²⁴ Nõukogu 20. detsembri 2002. a määrus (EÜ) nr 2371/2002 ühisele kalanduspoliitikale vastava kalavarude kaitse ja säästva kasutamise kohta. EÜT L 358, 31.12.2002, lk 59-80

²⁵ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 29. aprilli 2004. a otsus nr 884/2004/EÜ millega muudetakse otsust 1692/96/EÜ üleeuroopalise transpordivõrgu arendamist käsitlevate ühenduse suuniste kohta. ELT L 167, 30.04.2004, lk 1-55

²⁶ Euroopa Komisjoni Teatis. Mereala ruumilise planeerimise suunised: ühiste põhimõtete saavutamine Euroopa Liidus. KOM (2008) 791, Brüssel, 25.11.2008

²⁷ Euroopa Komisjoni Teatis Euroopa Parlamendile, Nõukogule, Euroopa Majandus- ja sotsiaalkomiteele ning regioonide komiteele. Mereala ruumiline planeerimine Euroopa Liidus – saavutused ja tulevikuväljavaated. KOM (2010) 771, Brüssel, 17.12.2010

²⁸ Euroopa Komisjoni Teatis. KOM (2008) 791, Brüssel, 25.11.2008

mereala ruumiline planeerimine, mis aitab riigiasutustel ja sidusrühmadel oma tegevust koordineerida ning optimeerib mereala kasutamist, tuues kasu nii majanduse arengule kui ka merekeskkonnale. Sellest tulenevalt sätestatakse teatises mereala ruumilise planeerimise kõikehõlmava põhimõttena ökosüsteemil põhinevat lähenemisviisi koos integreeritud merenduspoliitikaga. Sisuliselt tähendab see erinevate inimtegevuste maksimaalset võimalikku elluviimist merealal eeldusel, et seejuures on tagatud mere ökosüsteemi toimimine ja säilimine.

Komisjon on viidatud teatises rõhutanud, et mereala ruumilise planeerimise rakendamine on liikmesriikide ülesanne ning seejuures kohaldatakse Euroopa Liidu lepingu²⁹ artiklis 5 sätestatud subsidiaarsuse põhimõtet. Samas on teatises kohe ka lisatud, et Euroopa Liidu tasandil tegutsemine võib mereala ruumilisele planeerimisele pakkuda olulist lisandväärtust. Ennekõike on Komisjon silmas pidanud suurema õiguskindluse ning prognoositavuse tagamist läbi stabiilse planeerimisraamistiku, mis suurendaks Euroopa suutlikkust ligi meelitada välisinvesteeringuid. Järelikult on mereala ruumilise planeerimise peamiseks eesmärgiks Euroopa Liidus siiski majandustegevuse edendamine merealal.

2008. aastal vastu võetud teatise edasiarendamiseks võttis Euroopa Komisjon ka 2010. aastal vastu teatise³⁰, milles tehakse ettepanekuid edasiste sammude ja meetmete kohta mereala ruumilise planeerimise valdkonnas. Teatises peab Komisjon veelkord oluliseks rõhutada, et kuigi mereala ruumilise planeerimise elluviimine on liikmesriikide ülesanne, tuleks võtta meetmeid Euroopa Liidu tasandil, et luua mereala ruumilise planeerimise ühtne raamistik kogu Euroopa Liidus, mille eesmärgiks oleks piiriülese koostöö tagamine, õiguskindluse ja läbipaistvuse tagamine merendussektorites ning kehtivate Euroopa Liidu õigusaktide rakendamise toetamine. Viimaste näol on teatises ennekõike välja toodud MSRD, taastuvenergia direktiiv, ühenduse laevaliikluse seire- ja teabesüsteemi loomise direktiiv³¹ jne. Seega on ka 2010. aasta teatise järgi mereala ruumiline planeerimine mitte niivõrd eesmärk omaette, kuivõrd vahend Euroopa Liidu erinevate algatuste, ennekõike merealal majandustegevusi soodustavate algatuste, elluviimiseks.

²⁹ Euroopa Liidu leping. ELT C 83, 30.03.2010, lk 13-45

³⁰ Euroopa Komisjoni Teatis. KOM (2010) 771, Brüssel, 17.12.2010

³¹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 27. juuni 2002. a direktiiv 2002/59/EÜ, millega luuakse ühenduse laevaliikluse seire- ja teabesüsteem ning tunnistatakse kehtetuks nõukogu direktiiv 93/75/EMÜ. EÜT L 208, 5.8.2002, lk 10-27

Merealade kasutamine majanduslikel eesmärkidel ei näita Euroopa Liidus taanduvat trendi. Otse vastupidi – 2012. aastal võttis Euroopa Komisjon vastu teatise nn sinise majanduskasvu kohta³², mille eesmärgiks on käivitada ühisalgatus liikmesriikide, piirkondade ja kõigi asjaomaste sidusrühmadega, et kasutada ära sinise majanduse ehk Euroopa merede pakutavat potentsiaali. Teatises on rõhutatud, et üheks olulisemaks sinist majanduskasvu toetavaks meetmeks on Euroopa Komisjoni algatus mereala ruumilise planeerimise ühtse raamistiku väljatöötamiseks, mis tagaks investoritele ka merealal vajaliku õiguskindluse.

On ilmne, et Euroopa Liidus on viimastel aastatel väga tugevalt rõhutatud mereala ruumilise planeerimise rakendamise vajaduse järele kõigis liikmesriikides. Selge on ka see, et Euroopa Komisjon näeb mereala ruumilist planeerimist kui peamist vahendit erinevate mereala majandamisega seotud algatuste elluviimiseks. Seda seisukohta kinnitab ka Euroopa Komisjoni 12.03.2013 direktiivi ettepanek, millega kehtestatakse mereala ruumilise planeerimise ja rannikualade integreeritud haldamise raamistik. Kuna antud magistritöö kirjutamise ajal on veel tegemist eelnõuga, käsitletakse seda direktiivi ettepanekut kui võimalikku suundumust Euroopa Liidu ühise mereala ruumilise planeerimise raamistiku kehtestamiseks, mis jõustumise korral sätestab nõudeid ka liikmesriikide kehtivale õigusele.

1.2.2. Direktiivi ettepanek: algatus ühise mereala ruumilise planeerimise regulatsiooni suunas

Euroopa Komisjoni 12.03.2013 esitatud direktiivi ettepaneku järgi on selle direktiivi eesmärgiks luua alus mereala tõhusaks ruumiliseks planeerimiseks kõigis Euroopa Liidu vetes ja rannikualade integreeritud majandamiseks liikmesriikide rannikupiirkondades, et edendada mere ja rannikuga seotud tegevuste jätkusuutlikku kasvu ning mere- ja rannikuressursside säästvat kasutamist. Ettepanek hõlmab Euroopa Liidu toimimise lepingu kõiki poliitikavaldkondi, mis mõjutavad rannikuid, meresid ja ookeane ning Euroopa Liidu algatusi nagu MSRD, taastuvenergia direktiiv, merekiirteede algatus ja elupaikade direktiiv, mis on olulised ookeanide, merede ja rannikute jaoks ning tuleb rakendada järgmise 10-20 aasta jooksul. Tõhusama kooskõlastamise ja suurema läbipaistvuse abil toetab direktiivi ettepanek Komisjoni hinnangul merega seotud poliitika jätkuvat rakendamist liikmesriikides.

³² Euroopa Komisjoni Teatis Euroopa Parlamendile, Nõukogule, Euroopa Majandus- ja sotsiaalkomiteele ning regioonide komiteele. Sinine kasv: merenduse ja meremajanduse võimalused jätkusuutlikuks kasvuks. KOM (2012) 494, Brüssel, 13.09.2012

Direktiivi ettepaneku kohaselt tuleks liikmesriikidel 36 kuu jooksul direktiivi jõustumisest (art 18 lg 4) kehtestada mereala ruumilised planeeringud liikmesriigi jurisdiktsiooni all olevas majandusvööndis ning liikmesriigi territooriumi osaks olevas territoriaalmeres. Täiendavalt tuleb liikmesriikidel kehtestada rannikuala integreeritud haldamise strateegiad territoriaalmeres ning rannikuala kohta ulatuses, mille liikmesriik on kindlaks määranud oma rannikuala integreeritud majandamise kavas (art 4 lg 1). Ettepaneku kohaselt võivad viidatud planeeringud ning strateegiad olla ka omavahel integreeritud ehk koostatud ühise dokumendina (art 4 lg 1).

Kuigi Komisjon on ettepanekus rõhutanud, et direktiivi tegevuseesmärgid on loomult menetluslikud, on direktiivi ettepanekus siiski sätestatud mereala ruumiliste planeeringute ning rannikuala integreeritud majandamise strateegiate eesmärgid (art 5). Nendeks on liidu energiavarustuse tagamine, sh taastuvate energiavormide väljatöötamine; meretranspordi edendamine; kalandus- ja vesiviljelussektori säästva arengu ja kasvu soodustamine; keskkonna säilitamise tagamine ning kliimamuutustele vastupanuvõimeliste ranniku- ja merealade tagamine. Eesmärkide saavutamiseks ning mere- ja rannikualal toimuvate konkureerivate valdkondade kooseksisteerimise hõlbustamiseks ja konfliktide vältimiseks tuleks liikmesriikidel mereala ruumilistes planeeringutes ning rannikuala integreeritud majandamise strateegiates kohaldada ökosüsteemil põhinevat lähenemisviisi. Eelnevalt tulenevalt ei saa nõustuda Komisjoni hinnanguga, et direktiivi ettepanek on vaid menetluslikku laadi. Ettepaneku artikkel 5 sätestab väga konkreetsed nõuded ka koostatavate planeeringute ja strateegiate sisule.

Direktiivi ettepanekus toodud regulatsiooni osas tasub oluliste nõuetena veel välja tuua üldsuse kaasamise kohustus planeeringute ja kavade väljatöötamise varajases etapis (art 9) ning koostöö teiste liikmesriikide (art 12) ning ka kolmandate riikidega (art 13). Kaasamisvahendeid direktiiv ei reguleeri, kuid rõhutab, et liikmesriikidel tuleb nende kindlaksmääramisel arvesse võtta liidu teisi asjakohaseid õigusakte. Ennekõike on selle all silmas peetud Århusi konventsiooni ning selle ratifitseerimiseks vastu võetud direktiivi 2003/35/EÜ³³, milles sätestatakse üldsuse kaasamine teatavate keskkonnaga seotud kavade ja programmide koostamisse.

³³ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. mai 2003. a direktiiv 2003/35/EÜ, milles sätestatakse üldsuse kaasamine teatavate keskkonnaga seotud kavade ja programmide koostamisse ning muudetakse nõukogu direktiive

Eraldi rõhutamist väärrib ka asjaolu, et direktiivi ettepaneku kohaselt tuleb liikmesriikidel teha planeeringute ja strateegiate koostamisel koostööd omavahel kui ka kolmandate riikidega.

Direktiivi üldine eesmärk – mereala ruumilise planeerimise läbiviimine ning rannikuala integreeritud majandamise strateegiate koostamine liikmesriikides – on üldjoontes tervitatav. On selge, et aina kasvava surve tõttu merealade kasutamises, on vajadus ka erinevate sektoripõhiste tegevuste omavaheliste konfliktide lahendamiseks ning merekasutuse pikaajaliseks planeerimiseks. Kuna meri on väga dünaamiline ning paljud tegevused ei ole sõltuvad riigipiiridest, on vajalik, et mereala ruumilise planeerimise ja rannikuala integreeritud majandamisega tegeleksid kõik liikmesriigid. Vaid seeläbi on võimalik saavutada ühtne käsitlus näiteks Läänemere kui selle rannikule jäävate liikmesriikide (ning Venemaa näol ka kolmandate riikide) ühishuvist.

Euroopa Komisjon on oma mitmetes mereala ruumilist planeerimist käsitlevates teatistes ning ka direktiivi ettepanekus rõhutanud, et mereala ruumiline planeerimine on üldjuhul liikmesriikide pädevuses. See tähendab, et liikmesriikidel on õigus otsustada, mida, kuhu ning mis tingimustel planeerida, milliseid tegevusi mingile merealale kavandada. Eelnevalt toodud põhjendustele tuginedes, tuleb asuda seisukohale, et direktiivi ettepanek läheb aga Komisjoni seisukohast sammu kaugemale ning sätestab nõuded ka planeeringute sisule. Direktiivi ettepaneku artiklis 5 sätestatud eesmärkide näol on tegemist vaid viie erineva mereala kasutamise valdkonnaga, mis jätavad tahaplaanile näiteks sellised mereala kasutusviisid nagu rekreatsioon või muinsusväärtused. Järelikult ei saa nõustuda Komisjoni hinnanguga mereala ruumilise planeerimise sobivusest kõigi merealal asetleidvate tegevuste integreerimiseks, kuna direktiivi ettepanek toetab vaid spetsiifiliste tegevusvaldkondade eelisarendamist.

Nagu eelnevalt välja toodud, ei reguleeri käesoleval ajal mereala ruumilist planeerimist otseselt ükski rahvusvaheline või Euroopa Liidu õigusakt. Siiski on võimalik nii rahvusvahelisest õigusest kui ka Euroopa Liidu õigusaktidest ning poliitikatest esile tuua põhiprintsiipe mereala ruumilise planeerimise rakendamise toetuseks.³⁴ Üheks läbivaks põhimõtteks, mis tuleneb nii UNCLOSist, bioloogilise mitmekesisuse konventsioonist kui ka mitmest Euroopa Liidu õigusaktist (ennekõike MSRD-st), on merekeskkonna hea seisundi

85/337/EMÜ ja 96/61/EÜ seoses üldsuse kaasamisega ning õiguskaitse kättesaadavusega. ELT L 156, 25.06.2003, lk 466-473

³⁴ P. Drankier. Embedding Maritime Spatial Planning in National Legal Frameworks. Journal of Environmental Policy & Planning 2012/14:1, 7-27.

saavutamine ja säilitamine. Üheks vahendiks selle saavutamiseks nähakse nii rahvusvahelisel areenil kui ka Euroopa Liidus ökosüsteemel lähenemisel põhinevat mereala ruumilist planeerimist.

Järgnevalt analüüsitakse rahvusvaheliselt tunnustatud üldpõhimõtetele, ennekõike ökosüsteemele lähenemisele, ning Euroopa Liidu suundumustele ja võrdlusriikide praktikale tuginedes mereala ruumilise planeerimise rakendamise võimalikkust Eesti kehtivas õiguses. Analüüsis käsitletakse täpsemalt pädevust mereala ruumiliseks planeerimiseks nii territoriaalmeres kui ka majandusvööndis, menetlusnõudeid, planeeringuga lahendatavaid ülesandeid ning mereala ruumilise planeeringu õiguslikku siduvust.

2. Mereala ruumilise planeerimise regulatsioon Eestis

Ruumilist planeerimist reguleerib Eestis PlanS, mille eesmärgiks on tagada võimalikult paljude ühiskonnaliikmete vajadusi ja huvisid arvestavad tingimused säästva ja tasakaalustatud ruumilise arengu kujundamiseks, ruumiliseks planeerimiseks, maakasutuseks ning ehitamiseks (§ 1 lg 2). Ruumiline planeerimine on defineeritud PlanS § 1 lõikes 3 ning see on demokraatlik, erinevate elualade arengukavasid koordineeriv ja integreeriv, funktsionaalne, pikaajaline ruumilise arengu kavandamine, mis tasakaalustatult arvestab majandusliku, sotsiaalse ja kultuurilise keskkonna ning looduskeskkonna arengu pikaajalisi suundumusi ja vajadusi. Järelikult on ruumilise planeerimise ülesandeks sellise pikaajalise ruumilise arengu kujundamine, mis integreeriks omavahel erinevad valdkondlikud arengukavad ning arvestaks seejuures majandusliku, sotsiaalse, kultuurilise ja looduskeskkonna vajadustega.

PlanS jaotab planeeringute süsteemi sisuliselt kaheks: riigi taseme planeeringuteks ning kohaliku taseme planeeringuteks. Kuigi PlanS seda otseselt nii ei sõnasta, on eelnev jaotus võimalik tuletada erinevate planeeringuliikide territoriaalsest ulatuvusest ning erinevatele planeeringuliikidele seatud ülesannetest.

Riigi taseme planeeringud on üleriigiline planeering (§ 6), mis koostatakse kogu riigi territooriumi kohta ning maakonnaplaneering (§ 7), mis koostatakse maakonna territooriumi või selle osa kohta. Valla või linna haldusterritooriumil on ruumiline planeerimine kohaliku omavalitsuse pädevuses (§ 4 lg 2), kes juhib oma haldusterritooriumi ruumilist arengut läbi üldplaneeringute (§ 8) ning detailplaneeringute (§ 9).

PlanS sätestab ka planeerimismenetluse nõuded alates planeeringu algatamisest, lõpetades selle kehtestamisega. Kuna planeerimisotsuseid iseloomustab laiaulatuslik diskretsioon, on PlanSis sätestatud menetlusnõuetel planeeringu protsessis eriti oluline koht³⁵. Planeerimismenetluse primaarseks tunnuseks on selle avalikkus (§ 3 lg 1) ning laiaulatuslik koostöö planeeringulahenduse väljatöötamisel (§ 16). Nende mehhanismide kaudu tagatakse,

³⁵ RKHKo 14. oktoobri 2003. a otsus nr 3-3-1-54-03, p 34

et kõikidel isikutel ning ka ametiasutustel oleks võimalik planeerimismenetluses kaitsta oma huve ja õigusi planeeringu koostamisel.³⁶

PlanSis ei ole sätestatud seaduse kohaldamisala ehk ei ole reguleeritud, kas seadust kohaldatakse vaid maismaa planeerimisele või ka merealadele. Kuna mereala ruumilist planeerimist on Eestis hakatud PlanSi alusel ellu viima alles 2012. aastal, on PlanSi ajalooliselt rakendatud vaid maismaa planeerimisele. Seega on ka PlanSi muutmine aja jooksul pigem keskendunud maismaa ruumilisest planeerimisest tulenevatele nõudmistele. Vastava vajaduse tekkimisel on maismaa planeerimisele kehtivaid sätteid püütud laiendavalt kohaldada ka merealadele.

Seoses aina kasvava survega mereala ruumilise planeerimise rakendamiseks, on alates 2009. aastast aga PlanSi ning teistesse mereala kasutamise ja majandamisega seotud seadustesse sisse viidud rida muudatusi (planeerimisseaduse muutmise ja sellest tulenevalt teiste seaduste muutmise seadusega³⁷, veeseaduse ja sellega seonduvate seaduste muutmise seadusega³⁸), pidades justnimelt silmas maismaa ja mere planeerimise iseärasusi. Need muudatused on ennekõike seotud mereala ruumiliseks planeerimiseks sobiva planeeringuliigi ja selle läbi pädevuse määramisega ning teatavate menetluslike täiendustega, näiteks koostöö ja kooskõlastamiste osas planeeringute koostamisel.

Kõige olulisemaks neist võib pidada PlanS § 7 lg 2 punkti 3 sisse viidud täiendust, mille kohaselt võib maakonnaplaneeringu koostada ka avalikele veekogudele. Kuna VeeS § 5 lg 1 punkti 1 ja 2 järgi on avalikuks veekoguks teiste seas ka sisemeri ja territoriaalmeri, püüti viidatud PlanSi täiendusega sisuliselt laiendada maavanemate planeerimispädevust ka merealadele. PlanS § 4 lg 1 järgi on planeerimisalase tegevuse korraldamine maakonnas maavalitsuse pädevuses, kuid ühegi kehtiva õigusaktiga ei ole määratud maakonna territooriumi meres. Järelikult ei ole PlanS § 7 lg 2 punktis 3 toodud lahenduse näol tegemist

³⁶ F. Douvere, jt. The role of marine spatial planning in sea use management: The Belgian case. Marine Policy 2007/31, 182-191.

³⁷ Planeerimisseaduse muutmise ja sellest tulenevalt teiste seaduste muutmise seadus 410 SEIII Riigikogu XI koosseisu menetluses, Avaldatud RT I 2009, 28, 170. Menetlusmaterjalid kättesaadavad: <http://www.riigikogu.ee/?page=eelnou&op=ems2&emshelp=true&eid=509449&u=20130430144338> (03.05.2013)

³⁸ Veeseaduse ja sellega seonduvate seaduste muutmise seadus 581 SE III Riigikogu XI koosseisu menetluses, Avaldatud RT I 2010, 8, 37. Menetlusmaterjalid kättesaadavad: <http://www.riigikogu.ee/?page=eelnou&op=ems2&emshelp=true&eid=768610&u=20130505111859> (03.05.2013)

piisava regulatsiooniga mereala ruumiliseks planeerimiseks maakonnaplaneeringuga, mistõttu on territoriaalmere ruumilise planeerimise õiguslik raamistik täna ebaselge.

Eraldi küsimus on ka majandusvööndi ruumiline planeerimine. Majandusvööndi planeerimise vajaduse on tinginud näiteks tõsiasi, et Euroopas on kasvavaks trendiks avamere tuuleparkide rajamine majandusvööndisse, mis on piisavalt kaugel rannikust, et mitte häirida rannalähedastes alades toimuvat intensiivset majandustegevust ning kohalikke elanikke. Kui territoriaalmere planeerimiseks võib täna kehtivatest seadustest teatud tuge leida, siis majandusvööndi planeerimine on nii PlanSi kui ka näiteks majandusvööndi seadusega³⁹ (edaspidi: MVS) täiesti reguleerimata.

Järgnevalt analüüsitaksegi mereala ruumilise planeerimise võimalikkust kehtivas Eesti õiguses nii territoriaalmeres kui ka majandusvööndis, võrreldakse Eesti kehtivat õigust võrdlusriikide (Saksamaa, Ühendkuningriigid ning Poola) mereala ruumilise planeerimise õigusliku raamistikuga ning tehakse ettepanekuid Eesti kehtiva õiguse täiendamiseks. Mereala ruumiline planeerimine on õigusliku analüüsi teostamiseks jaotatud neljaks osaks:

- 1) pädevus mereala ruumiliseks planeerimiseks;
- 2) planeerimismenetluse nõuded (sh planeeringu algatamine, kooskõlastamine ning kehtestamine);
- 3) planeeringu ülesanded ehk planeeringus käsitletavad teemad;
- 4) mereala ruumilise planeeringu õiguslik siduvus ning seos teiste mereala majandamise mehhanismidega (nt hoonestusloa menetlus).

2.1. Pädevus mereala ruumiliseks planeerimiseks

Pädevus mereala ruumiliseks planeerimiseks tähendab seda, milline institutsioon ning millisel merealal on õigustatud ja kohustatud mereala ruumilise planeerimise protsessi läbiviimiseks ning õiguslikult siduva planeeringu kehtestamiseks. PlanS jaotab planeerimispädevuse erinevatel tasanditel täna Siseministeeriumi, maavanemate ning kohalike omavalitsuste vahel.

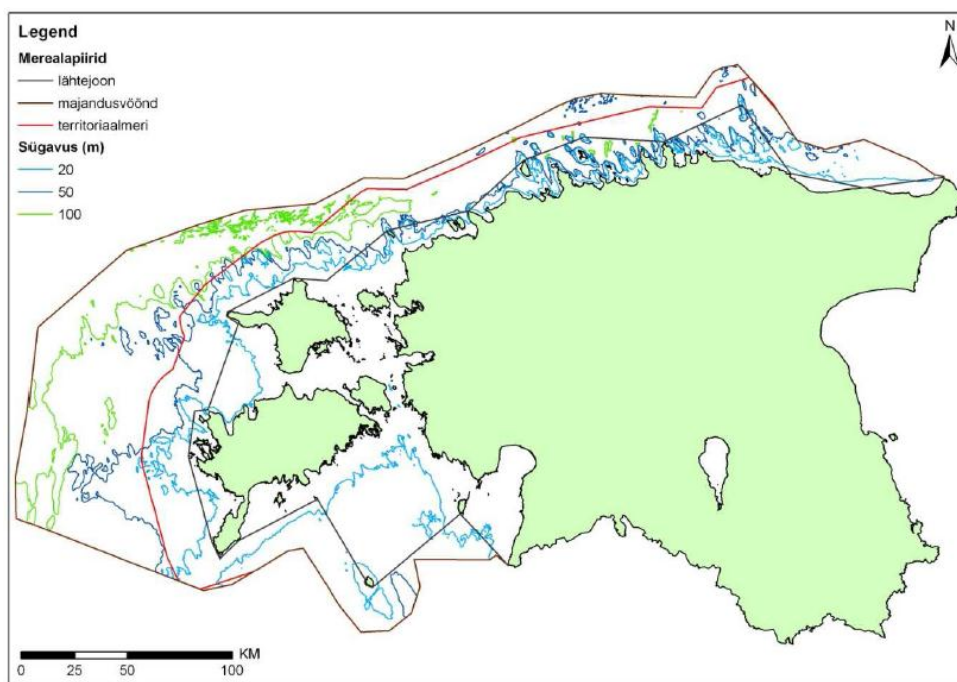
Merealapiiride seaduse⁴⁰ (edaspidi: MPS) § 2 järgi on Eesti merealade jaotuse aluseks Genfi 1958. aasta territoriaalmere ja selle külgvööndi konventsiooni ning UNCLOSi sätteid. Neist

³⁹ Majandusvööndi seadus. RT 1993, 7, 105 - RT I, 21.03.2011, 19

⁴⁰ Merealapiiride seadus. RT 1993, 14, 217

rahvusvahelistest konventsioonidest ning Eesti merealapiiride seadusest tulenevalt jagunevad Eesti merealad (Joonis 1) järgnevalt:

- 1) Sisemeri on mereala, mis asub territoriaalmere lähte-joone ja ranniku vahel (MPS § 4).
- 2) Territoriaalmeri on sisemerega külgnev mereala (MPS § 5), mille laiuks on üldjuhul 12 meremiili (MPS § 6).
- 3) Majandusvöönd on väljaspool territoriaalmerd asuv ja viimasega külgnev mereala, mille välispiir on määratud naaberriikidega kooskõlastatult (MPS § 7).



Joonis 1. Eesti suveräänsuse ja jurisdiktsiooni all olevad merealad. (Allikas: „Merealade ruumilise planeerimise metoodika“ OÜ Hendrikson & Ko, 2010)

Vastavalt Eesti Vabariigi põhiseaduse⁴¹ (edaspidi: PS) §-ile 2 on Eesti riigi maa-ala, territoriaalveed ja õhuruum lahutamatu ja jagamatu tervik ning Eesti on riiklikult korralduselt ühtne riik, mille territooriumi haldusjaotuse sätestab seadus. Riigipiiri seaduse⁴² § 3 lõike 1 kohaselt on Eesti territoriaalveed Eesti territoriaalmeri. Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse⁴³ (edaspidi: ETHS) § 2 lõige 1 ütleb, et Eesti territooriumi haldusjaotus on Eesti territooriumi jaotus maakondadeks, valdadeks ja linnadeks. Sama seaduse § 21 lõike 1 järgi jagunevad maakonnad, vallad ja linnad nendel põhinevateks haldusüksusteks. Haldusüksus on seaduse ja teiste õigusaktidega kindlaks määratud staatuse, nime ja piiridega üksus, mille

⁴¹ Eesti Vabariigi põhiseadus. RT 1992, 26, 349 - RT I, 27.04.2011, 2

⁴² Riigipiiri seadus. RT I 1994, 54, 902 - RT I, 10.07.2012, 22

⁴³ Eesti territooriumi haldusjaotuse seadus. RT I 1995, 29, 356 - RT I, 19.03.2013, 3

territooriumi ulatuses teostatakse riiklikku või omavalitsuslikku haldamist (ETHS § 21 lõige 2). Haldusüksuse piirid kantakse riigi maakatastri kaardile (ETHS § 4), kuid ametlikul maakatastri kaardil ei ole meri, Peipsi ja Võrtsjärv maakondade vahel jagatud. VeeS § 5 lõike 2 järgi kuuluvad avalikud veekogud riigile.

PS § 2 lõikes 2 sätestatud territooriumi haldusjaotusena tuleb käsitada eelkõige riigi täitevvõimu territoriaalset korraldust, mis Eestis põhineb vertikaalsel dekontsentratsiooni süsteemil. Selle süsteemi korral antakse haldusorganile, kes täidab riiklikke ülesandeid mingis halduspiirkonnas, üle iseseisvate haldusotsuste tegemise õigus haldusterritoriaalse piirkonna asjades, kuuludes samas aga riigi haldusorganite hierarhilisse süsteemi ning olles sellest tulenevalt allutatud teenistuslikule järelevalvele. Eestis näiteks on riigihalduse territoriaalseks üksuseks maakond, kus riikliku halduse ülesandeid täidab maavanem⁴⁴. Sellest tulenevalt on maavanemal õigus iseseisvate otsuste tegemiseks oma haldusterritooriumil. PlanS § 4 lg 1 järgi on ka planeerimisalase tegevuse korraldamine ja järelevalve maakonnas maavalitsuse pädevuses. Järelikult on ka iseseisvate planeerimisotsuste tegemine maakonna haldusterritooriumil maavanema pädevuses, pidades samas silmas, et maavanema ülesandeks on Vabariigi Valitsuse seaduse⁴⁵ (edaspidi: VVS) § 84 punkti 1 alusel esindada maakonnas riigi huve.

Kohaliku omavalitsuse üksused rajanevad Eestis aga detsentralisatsiooni süsteemil. See tähendab, et otsustamisõiguse on riik üle andnud iseseisvatele õigussubjektidele, siinjuures valdadele ja linnadele, kelle organid ei asu ühtses hierarhilises süsteemis riigi haldusorganitega⁴⁶. Sellest põhimõttest tulenevalt on kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse⁴⁷ (edaspidi: KOKS) § 2 lõike 1 järgi kohalik omavalitsus põhiseaduses sätestatud omavalitsusüksuse – valla või linna – demokraatlikult moodustatud võimuorganite õigus, võime ja kohustus seaduste alusel iseseisvalt korraldada ja juhtida kohalikku elu, lähtudes valla- või linnaelanike õigustatud vajadustest ja huvidest ning arvestades valla või linna arengu iseärasusi. Üheks omavalitsusüksuse ülesandeks on KOKS § 6 lõike 1 järgi ka ruumilise planeerimise korraldamine antud vallas või linnas. Ka PlanS § 4 lg 2 kordab, et

⁴⁴ K. Merusk jt. PõhiSK § 2 komm 4 ja 6. Ü. Madise jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura, 2012.

⁴⁵ Vabariigi Valitsuse seadus. RT I 1995, 94, 1628 - RT I, 29.12.2012, 36

⁴⁶ V. Olle jt. PõhiSK XIV ptk komm 3. Ü. Madise jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura, 2012.

⁴⁷ Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus. RT I 1993, 37, 558 - RT I, 26.03.2013, 6

planeerimisalase tegevuse korraldamine valla või linna haldusterritooriumil on kohaliku omavalitsuse pädevuses.

Pädevus mereala ruumiliseks planeerimiseks on lisaks iseseisvale haldus- ehk planeerimisotsuste tegemise õigusele seotud ka sobiva planeeringuliigi määramisega, milleks võib olla kas kehtivas PlanSis sätestatud planeeringuliik (üleriigiline-, maakonna-, üld- või detailplaneering) või vajadusel ka uus, puhtalt mereala ruumiliseks planeerimiseks ette nähtud liik. Kuna vajadus mereala planeerimiseks ilmneb nii majandusvööndis kui ka territoriaalmeres, peab planeerimispädevus eksisteerima mõlema mereala jaoks.

2.1.1. Territoriaalmeri

PlanS § 6 lg 1 järgi koostatakse üleriigiline planeering kogu riigi territooriumi kohta. Üleriigilise planeeringu koostamise algatab Vabariigi Valitsus ja selle koostamist korraldab Siseministerium (§ 10 lg 2). Üleriigilise planeeringu kehtestab Vabariigi Valitsus (§ 24 lg 1). Järelikult on üleriigilise planeeringu näol tegu puhtalt riigi taseme planeeringuga, millega määratakse ruumilise arengu suundumused kogu riigi territooriumil.

Nagu eelnevalt välja toodud, hõlmab Eesti riigi territoorium endas Eesti riigi maa-ala ning territoriaalmerd. Kuna PlanS § 6 lõige 1 viitab kogu Eesti riigi territooriumile, oleks juba täna võimalik territoriaalmerre planeerimine üleriigilise planeeringuga. Sellisel juhul kuuluks kehtiva PlanSi kohaselt territoriaalmerre planeerimine Siseministeriumi pädevusse.

Kehtiv üleriigiline planeering „Eesti 2030+“⁴⁸ sätestab, et aastaks 2030 on tõhus ja kestlik merealade kasutamine riigile oluline ning sobivate planeeringute abil on saavutatud mõistlik tasakaal vaba aja kasutuse, turismi, veekogude kaitse, riigikaitse ja majandustegevuse vahel. Spetsiifilisemalt on energeetika valdkonna arengutena üleriigilises planeeringus nenditud, et meretuulikuparkide rajamiseks sobib Eesti läänepoolne rannikumeri. Sobivate alade leidmiseks tehtud uuringute tulemustele tuginedes ning iga konkreetse piirkonna eripära arvestades saab meretuulikuparke kavandada maakonnaplaneeringute kaudu. Teemaplaneeringute aluseks peab olema integreeritud lähenemine, et erinevate valdkondade huvid oleksid mere- ja rannaalade kasutamisel tasakaalustatud.

⁴⁸ Vabariigi Valitsuse 30.08.2012 korraldus nr 368 „Üleriigilise planeeringu „Eesti 2030+“ kehtestamine“. RT III, 06.09.2012, 1. Planeering kättesaadav arvutivõrgus: http://eesti2030.files.wordpress.com/2012/09/eesti-2030-tekst_120725.pdf (03.05.2013)

Üleriigiline planeering „Eesti 2030+“ käsitleb seega merealade ruumikasutust vähesel määral, kuid ei ole vaadeldav mereala ruumilise planeeringuna, kuna üleriigiline planeering ei kaardista ega lahenda mereala kasutamisel ilmnunud konflikte, ei sea merealadele kasutustingimusi ning samuti ei planeeri üleriigiline planeering Eesti territooriumi merealade pikaajalist ruumikasutust. Pigem on täna kehtivast üleriigilisest planeeringust tuletatav, et mereala planeerimiseks sobivaim tasand oleks maakonnaplaneering selle teemaplaneeringute kaudu. Teisisõnu – mereala planeerimine peaks kuuluma maavanema pädevusse.

PlanS § 7 lõike 1 järgi koostatakse maakonnaplaneering kogu maakonna territooriumi või selle osa kohta. Ühtlasi võib maakonnaplaneeringu koostada ka mitme maakonna territooriumi kohta maavalitsuste omavahelisel kokkuleppel (§ 7 lg 2 p 1) või teemaplaneeringuna kehtiva maakonnaplaneeringu täpsustamiseks ja täiendamiseks vastavalt PlanS § 7 lõikes 3 sätestatud ülesannetele (§ 7 lg 2 p 2). Lisaks, ning käesoleva töö seisukohast kõige olulisema alusena, võib maakonnaplaneeringu koostada ka avalikele veekogudele (§ 7 lg 2 p 3). Nagu eelnevalt mainitud, on VeeS järgi avalikuks veekoguks ka territoriaalmeri.

Lähtuvalt asjaolust, et maakonnaplaneeringu võib PlanSi järgi koostada ka avalikele veekogudele, võib eeldada, et ka seadusandja on maakonnaplaneeringu taset pidanud mereala planeerimiseks sobivaimaks tasemeks. Samas on mereala ruumilist planeerimist maakonnaplaneeringu tasemel kehtivas PlanSis reguleeritud puudulikult – ühelt poolt on PlanS § 7 lg 2 punktiga 3 antud maavanematele pädevus avalike veekogude planeerimiseks, kuid samas sätestab PlanS § 7 lg 1, et maakonnaplaneering koostatakse maakonna territooriumi kohta. Maavanema pädevuse seotust oma haldusterritooriumiga rõhutab ka PlanS § 4 lg 2, mille kohaselt on planeerimisalase tegevuse korraldamine maakonnas maavalitsuse pädevuses. Nagu eelnevalt viidatud, ei ole territoriaalmeri aga jaotatud maakondade vahel, mistõttu ei laiene maavanemate pädevus iseseisvate haldusotsuste tegemiseks merealadele.

Oktoobris 2012 algatati maakonnaplaneeringute koostamine Hiiu ja Pärnu maakonnaga piirnevatel merealadel territoriaalmere välispiirini⁴⁹ PlanS § 10 lg 3 alusel, mille kohaselt võib maakonnaplaneeringu koostamise algatada ka Vabariigi Valitsus. Seega sisaldub PlanSis

⁴⁹ Vabariigi Valitsuse 11.10.2012 korraldus nr 441 „Maakonnaplaneeringute algatamine Hiiu ja Pärnu maakonnaga piirnevatel merealadel“. RT III, 16.10.2012, 10

sisuliselt VVS § 84 p 16⁵⁰ instrument, millega Vabariigi Valitsusel on võimalik anda ühekordseid ülesandeid maavanematele. PlanS § 10 lg 3 lahendab küll maakonnaplaneeringu algatamise otsuse tegemiseks maavanemate pädevuse puudumise territoriaalmeres, kuid ei lahenda küsimust sellise mereala planeeringu kehtestamise otsuse kohta.

Planeeringu kehtestamist reguleerib PlanS § 24, mille lõike 3 kohaselt kehtestab regionaalministri poolt heakskiidetud maakonnaplaneeringu maavanem. Kuna aga territoriaalmeres maavanemal iseseisvate otsuste tegemise pädevus puudub, ei ole maavanemal võimalik PlanS § 24 lõike 3 alusel territoriaalmeres maakonnaplaneeringut kehtestada. Taoline õigus ei laiene maavanemale ka PlanS § 10 lõikest 3, mis sätestab, et Vabariigi Valitsus võib algatada maakonnaplaneeringu koostamise, kuid seda korraldab siiski maavanem. Planeeringu korraldamine on defineeritud PlanS § 10 lg 8 punktides 1-3 ning selleks on planeeringu koostamine või planeeringu koostamise tellimine; planeeringu koostamise juhtimine ning kõigi planeeringu koostamise käigus vajalike menetlustoimingute tegemine. Järelikult ei anna PlanS maavanemale õigust maakonnaplaneeringu kehtestamiseks territoriaalmeres ning kehtiva seaduse kohaselt ei ole maakonnaplaneeringuga territoriaalmere planeerimine võimalik.

Ka kohalikul omavalitsusel on üld- ja detailplaneeringute koostamisel PlanS kohaselt õigus territoriaalmere osaliseks planeerimiseks. Küll aga ei saa seda käsitleda kui mereala ruumilist planeerimist käesoleva töö mõttes – pikaajalise ja kõiki valdkondi hõlmava ruumilise arengu kavandamisena. Nimelt sätestab PlanS § 4 lg 3, et kohalik omavalitsus korraldab planeerimisalast tegevust käesoleva seadusega sätestatud korras ka kohaliku omavalitsuse haldusterritooriumiga piirnevas avalikus veekogus, kui kavandatakse ehitist, mis on kaldaga püsivalt ühendatud. Sellega antakse kohalikele omavalitsustele näiteks sadamate planeerimise õigus. Järelikult on kohalikul omavalitsusel õigus ühe tegevusvaldkonna planeerimiseks avalikus veekogus, kuid mitte erinevaid elualasid integreerivaks mereala planeerimiseks.

Eestis puudub seega territoriaalmere planeerimiseks pädevus ning sobiv planeerimistasand. Kuigi üleriigiline planeering võimaldaks mereala ruumilise planeerimisega riigi tasemel tegeleda, ei ole seda praktikas täna tehtud, kuna üleriigilise planeeringu täpsusaste ei ole piisav mereala ruumiliseks planeerimiseks. Üleriigilise planeerimise näol on pigem tegu

⁵⁰ Vabariigi Valitsuse seaduse § 84 p 16 alusel täidab maavanem ka muid ülesandeid, mis on talle pandud seaduse või muu õigusaktiga.

strateegilise planeerimisdokumendiga, mis sätestab suuniseid hierarhiliselt madalamal seisvatele planeeringutele – ennekõike maakonnaplaneeringutele. Just maakonnaplaneeringu tase paistab oma täpsusastmelt Eesti õiguskorras olema sobivaimaks planeerimistasandiks, kuid maakonnaplaneeringutega territoriaalmere planeerimiseks ei ole maavanematel pädevust siduvate planeerimisotsuste tegemiseks, kuna maakonna haldusterritoorium territoriaalmerre ei ulatu.

2.1.2. Majandusvöönd

Kuigi PlanSis ei ole ka reguleerimisala üks-ühele määratletud, on see tuletatav erinevatele planeeringuliikidel kohaldatavast alast: maksimaalse ulatusega on üleriigiline planeering, mis koostatakse kogu riigi territooriumile (PlanS § 6 lg 1) ehk siis Eesti maa-alale ning territoriaalmerrele. Kuna majandusvöönd ei ole Eesti riigi territooriumi osa, vaid väljaspool territoriaalmerd asuv ja viimasega külgnev mereala, kus riik teostab oma suveräänseid õigusi ja jurisdiktsiooni vastavuses rahvusvahelise mereõiguse üldtunnustatud normidega ning Eesti Vabariigi poolt sõlmitud riikidevaheliste lepingutega (MVS § 1), ei ulatu PlanS reguleerimisala majandusvööndisse.

MVS § 2 lg 2 alusel on Eesti Vabariigi jurisdiktsioonile majandusvööndis allutatud teaduslikud mereuuringud, merekeskkonna kaitse, tehissaarte rajamine ja seadmestiku paigaldamine ning muu majandustegevus. Samas ei sätesta MVS ühtki konkreetset asutust, kes viidatud tegevust majandusvööndis koordineeriks. Pädevate riigiasutuste ja majandusvööndi kaitsmise korra määramine on MVS alusel jäetud Vabariigi Valitsuse ülesandeks (§ 17). Ühtset korda ja üht pädevat asutust majandusvööndi haldamiseks, millesse oleks integreeritud kõik Eesti jurisdiktsioonile allutatud tegevused, Vabariigi Valitsus määranud ei ole. Järelikult ei ole nii MVS ega PlanS alusel täna võimalik ka majandusvööndi ruumiline planeerimine.

2.2. Mereala ruumilise planeerimise menetlusnõuded

Kõigi planeeringu koostamise käigus vajalike menetlustoimingute tegemine on PlanS § 10 lg 8 punkti 3 alusel planeeringu koostamise korraldaja ülesanne. Planeeringu koostamise korraldaja tuleneb aga planeeringuliigist – üleriigilise planeeringu koostamist korraldab Siseministeerium (§ 10 lg 2), maakonnaplaneeringu koostamist korraldab maavanem (§ 10 lg 3) ning kohaliku omavalitsuse üld- ja detailplaneeringute koostamist korraldab kohaliku

omavalitsuse üksus (§ 10 lg 4 ja 5). Kuna planeeringu koostamine algab planeeringu algatamisega, võivad planeeringu algataja ning koostamise korraldaja olla erinevad. Näiteks võib maakonnaplaneeringu algatada PlanS § 10 lg 3 alusel Vabariigi Valitsus ning teha planeeringu koostamise korraldamise ülesandeks mõnele maavanemale.

PlanSi alusel on planeerimismenetluse peamisteks etappideks planeeringu algatamine, planeeringu koostamine, sh avalikustamine, planeeringu kooskõlastamine, planeeringu vastuvõtmine, planeeringu avalik väljapanek ja arutelu, planeeringu järelevalve (v.a üleriigilise planeeringu puhul) ning planeeringu kehtestamine.

2.2.1. Territoriaalmeri

Mereala ruumilise planeerimise pädevust käsitlevas peatükis selgitati välja, et kohaliku tasandi üld- ja detailplaneeringud ei ole sobivad planeeringuliigid mereala ruumiliseks planeerimiseks, kuna ei võimalda merealal toimuvate erinevate tegevusalade integreeritud majandamist. Seetõttu käsitletakse töös mereala ruumilise planeerimise menetlusnõuete osas vaid üleriigilisele planeeringule ning maakonnaplaneeringule PlanSis seatud nõudeid.

Üleriigilise planeeringu kehtestamine ei too oma suure üldistusastme tõttu kohalikele omavalitsustele, rääkimata eraisikutest, kaasa siduvaid tingimusi. Seetõttu erineb üleriigilise planeeringu menetlus ka teiste planeeringuliikide menetlusest mõnevõrra, ennekõike avalikustamise nõuete osas – isikute kaasamise määr ei ole nii intensiivne, kui seda on madalama taseme planeeringute puhul.

Üleriigilise planeeringu menetluses ei ole võimalik eristada detailselt erinevaid nõudeid maa-ala ning mereala ruumiliseks planeerimiseks. Ainsaks täiendavaks menetlusnõudeks mereala ruumilisel planeerimisel üleriigilise planeeringuga on PlanS § 16¹ sätestatud avalikku veekogusse ehitise kavandamise lubamise eriregulatsioon. Nimelt on PlanS § 16¹ lõike 1 alusel vajalik enne avalikku veekogusse ehitamist kavandava planeeringu PlanS § 18 kohast vastuvõtmist Tehnilise Järelevalve Ameti eelnevat luba. Viidatud säte tekitab üleriigilise planeeringu kontekstis kaks probleemi.

Esiteks, on vähetõenäoline, et üleriigilise planeeringuga kavandataks avalikku veekogusse ehitisi – üleriigilise planeeringu täpsusaste seda ei võimalda. Üleriigilise planeeringu ülesandeks on ennekõike madalama taseme planeeringutele ülesannete seadmine (PlanS § 6 lg 2 p 6). Siiski, üleriigilise planeeringuga on näiteks võimalik territoriaalmeres määrata

avamere tuulikuparkide jaoks sobivaid alasid. Elektrituuliku näol on aga tegemist ehitisega. Seega, kuna § 16¹ ei ole täpselt välja toodud, millise planeeringuliigi puhul Tehnilise Järelevalve Ameti luba nõutav on, vaid kasutatakse koondnimetust „planeering“, on võimalik, et vastav luba võib ka üleriigilise planeeringu kontekstis vajalik olla.

Lisaks sellele, et on vähetõenäoline, et üleriigilise planeeringuga üleüldse konkreetseid ehitisi planeeritakse, välistab Tehnilise Järelevalve Ameti loa vajaduse PlanS § 16¹ sätestatud planeeringu vastuvõtmise aspekt. Nimelt on Tehnilise Järelevalve Ameti luba vajalik planeeringu PlanS § 18 kohaseks vastuvõtmiseks. Üleriigilise planeeringu vastuvõtmist PlanS § 18 aga ei reguleeri, kuna vastav menetlusnõue puudub täielikult. Järelikult ei ole ka vajalik viidatud Tehnilise Järelevalve Ameti luba üleriigilise planeeringu puhul nõutav ning territoriaalmere ruumiline planeerimine üleriigilises planeeringus ei too kaasa täiendavaid menetlusnõudeid.

Maakonnaplaneeringute menetlusele seab PlanS maa-alade planeerimisel ning merealade planeerimisel seevastu juba teatavaid erinevusi. Ennekoike puudutab see avaliku veekogu käsitleva planeeringu täiendava kooskõlastamise vajadust. Lisaks sätestab PlanS Vabariigi Valitsusele õiguse anda avaliku veekogu ehitisega koormamiseks koostatava maakonnaplaneeringu koostamise korraldamine halduslepinguga osaliselt üle planeeringu koostamisest huvitatud isikule.

Kuna maakondadel territoriaalmeres territoorium puudub ning maavanematel pole seega otseselt pädevust mereala ruumiliseks planeerimiseks territoriaalmeres, on vajalik maakonnaplaneeringu algatamine territoriaalmere planeerimiseks Vabariigi Valitsuse korraldusega (§ 10 lg 3). PlanS § 10 lg 7 näol on taolise korralduse sisuks otsus, et planeeringu koostamisele tuleb asuda. Vabariigi Valitsus ise maakonnaplaneeringute koostamist ei korralda. See on PlanS § 10 lõikest 3 tulenevalt maavanema ülesanne, kes peab koostama või tellima planeeringu koostamise, juhtima planeeringu koostamist ning tegema kõiki planeeringu koostamise käigus vajalikke menetlustoiminguid (PlanS § 10 lg 8).

Kuna maakonnaplaneeringu koostamise kohustuse annab maavanemale Vabariigi Valitsus, on arusaadav, et Vabariigi Valitsuse pädevuses on ka PlanS § 10 lõikest 5¹ tulenev õigus anda avaliku veekogu ehitisega koormamiseks koostatava maakonnaplaneeringu koostamise korraldamine halduslepinguga osaliselt üle planeeringu koostamisest huvitatud isikule.

Halduslepinguga saab üle anda vaid PlanS § 10 lg 8 punktis 1 sätestatud ülesannet ehk planeeringu koostamist või planeeringu koostamise tellimist. Kõikide menetlustoimingute tegemine ning planeerimisotsuste tegemine jääb siiski maavanema õiguseks ja kohustuseks. Järelikult antakse viidatud halduslepinguga sisuliselt üle vaid planeeringu finantseerimine.

Siinjuures on oluline rõhutada, et üle saab anda vaid maakonnaplaneeringu koostamist, millega kavandatakse otseselt avaliku veekogu koormamist ehitisega. Kui Vabariigi Valitsus algatab maakonnaplaneeringu koostamise territoriaalmerre, millega kavandatakse ka teisi tegevusi peale avaliku veekogu ehitisega koormamise, ei ole planeeringu koostamise või planeeringu koostamise tellimise üleandmine halduslepinguga võimalik.

Teised menetlusnõuded, mille osas erinevad PlanSis maakonnaplaneeringute puhul maa-alade ja merealade ruumiline planeerimine, puudutavad planeeringu kooskõlastamist ning sisuliselt üht loamenetlust – Tehnilise Järelevalve Ameti luba planeeringu vastuvõtmiseks. Tehnilise Järelevalve Ameti kooskõlastamine eelneb planeeringu vastuvõtmise etapile.

Planeering on haldusakt haldusmenetluse seaduse⁵¹ (edaspidi: HMS) § 51 mõistes, mis tähendab, et see peab loomulikult olema vastavuses õigusaktidega. PlanS sätestab kohalikele omavalitsustele kõrgendatud kohustuse planeeringu õigusaktidele vastavuse kohta, kuid mitte maavanematele maakonnaplaneeringute koostamisel. Nimelt sätestab PlanS § 18 lg 1 teine lause, et planeeringu vastuvõtmisega kinnitab kohalik omavalitsus, et planeering vastab valla või linna ruumilise arengu eesmärkidele ja et ta on kontrollinud, et planeering vastab seadustele ja muudele õigusaktidele. Maavanematele aga taolist kohustust lisaks HMSist tulenevale pandud ei ole ning PlanS § 18 lg 3 nendib, et maavanem teeb otsuse maakonnaplaneeringu vastuvõtmise kohta ja korraldab seejärel planeeringu avaliku väljapaneku, kuid ei viita vajadusele kinnitada, et planeering vastab maakonna arengu eesmärkidele ning seadustele ja teistele õigusaktidele. Viidatud erinevusele vaatamata, on ka maakonnaplaneeringu vastuvõtmise näol tegemist maavanema otsusega selle kohta, et planeeringulahendus on sellisel kujul valmis, et seda võiks tutvustada avalikkusele ning selle planeeringulahendusega on nõustunud ka erinevad ametiasutused kooskõlastamise kaudu. Mereala ruumilise planeeringu puhul, millega kavandatakse avalikku veekogusse ehitist, on vastuvõtmiseks täiendavalt vaja Tehnilise Järelevalve Ameti vastavat luba (PlanS § 16¹).

⁵¹ Haldusmenetluse seadus. RT I 2001, 58, 354 - RT I, 23.02.2011, 8

Mereala ruumiliseks planeerimiseks koostatava maakonnaplaneeringu kooskõlastamine on PlanS alusel samuti ennekõike seotud avaliku veekogu ehitisega koormamisega. Nimelt tuleb PlanS § 17 lõike 2 järgi maakonnaplaneering kooskõlastada: 1) Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi, Keskkonnaministeeriumi, Veeteede Ameti, Lennuameti ja Muinsuskaitseametiga, kui planeeringuga kavandatakse avaliku veekogu koormamist ehitisega (p 6); 2) Kaitseministeeriumiga, kui planeeritavale maa-alale või avalikku veekogusse kavandatakse üle 28 meetri kõrgusi ehitisi, ning Kaitseministeeriumi ja Siseministeeriumiga, kui planeeritavale maa-alale või avalikku veekogusse kavandatakse üle 45 meetri kõrgusi ehitisi (p 7); 3) Kaitseministeeriumi ja Siseministeeriumiga, kui planeeritavale maa-alale või avalikku veekogusse kavandatakse üle 28 meetri kõrgusi tuulegeneraatoreid (p 8).

Lisaks avalikku veekogusse ehitist kavandava planeeringu kooskõlastamisele, on sellele PlanS § 16¹ alusel ette nähtud ka Tehnilise Järelevalve Ameti loa olemasolu, mis järgneb kooskõlastamisele ning on avalikku veekogusse ehitist kavandava planeeringu vastuvõtmise eelduseks. Kuigi üleriigilise planeeringu puhul selgus, et PlanS § 16¹ ei kohaldu, on maakonnaplaneeringute puhul nõuded teised. Nimelt sätestab PlanS § 18 lg 3 üheselt, et maavanem teeb maakonnaplaneeringu vastuvõtmise otsuse (vaatamata selle erinevale käsitlusele kohaliku omavalitsuse planeeringu vastuvõtmisest). Lisaks, kuna PlanSi erinevatest paragrahvidest tuleneb, et just maakonnaplaneeringut on seadusandja pidanud mereala planeerimiseks sobivaimaks planeeringuliigiks, on tõenäoline, et maakonnaplaneeringuga kavandatakse ka juba konkreetseid ehitisi avaliku veekogu koormamiseks. Järelikult, vaatamata sellele, et PlanS § 16¹ ei sätesta konkreetselt, millist planeeringuliiki silmas on peetud, tuleb ka maakonnaplaneeringu vastuvõtmiseks, millega kavandatakse avalikku veekogusse ehitisi, taotleda luba Tehnilise Järelevalve Ametilt.

PlanS § 17 viidatud kooskõlastamine ning § 16¹ sätestatud Tehnilise Järelevalve Ameti luba erinevad teineteisest ka kooskõlastamisest või loa andmisest keeldumise aluste poolest. PlanS § 17 lg 5 sätestab üheselt, et planeeringu kooskõlastamata jätmise aluseks saab olla üksnes viitamine vastuolule seadusega või seaduse alusel kehtestatud õigusaktiga või kehtestatud planeeringuga. Kooskõlastamise juures ei mängi rolli planeeringu kohta esitatud ettepanekud ja vastuväited, kui nende osas puudub viide vastuolule seadusega. Viimaste puhul on tegemist

pelgalt märkustega, mille arvestamine või arvestamata jätmine on maavanema kaalutusotsus. Märkustega arvestama jätmine ei too kaasa planeeringu vastuolu õigusaktidega.

Loa andmisest planeeringu vastuvõtmiseks aga võib Tehnilise Järelevalve Amet keelduda põhjendatud juhul (PlanS § 16¹ lg 3). Seejuures ei ole PlanSis viidatud, et põhjendatud juht tähendaks vastuolu seadusega. PlanS § 16¹ lg 3 alusel peetakse põhjendatud juhuks eelkõige avalikku huvi, eelkõige kui avalikku veekogusse planeeringuga kavandatav ehitise: 1) on vastuolus riigi julgeoleku huvidega; 2) on vastuolus keskkonnakaitse nõuetega; 3) häiriks lennuliiklust või laevateel laevaliiklust. Järelikult tuleb Tehnilise Järelevalve Ametil loa väljastamisel hinnata planeeringuga kavandatava ehitise mõju avalikule huvile. Tehnilise Järelevalve Ameti loa näol on seega tegu kaalutusotsusega, mille langetamise eelduseks on põhjalik motiveerimine (HMS § 4 lg 1 ja 2).

Eelnevast, maakonnaplaneeringu kooskõlastamise ning Tehnilise Järelevalve Ameti loa andmise menetlusest tulenevalt on ilmne, et PlanS reguleerib mereala planeerimist eeskätt seoses ehitiste kavandamisega avalikku veekogusse. Järelikult ei toeta täna kehtiv PlanS integreeritud mereala ruumilist planeerimist, mis võimaldaks arvestada kõigi valdkondlikke huvidega merealal ning ametkondadel oma huve ka läbi kooskõlastamise realiseerida ja kaitsta.

2.2.2. Majandusvöönd

Kuna PlanS reguleerimisala ei ulatu majandusvööndisse ning majandusvööndis puudub täna igasugune ruumilise planeerimise regulatsioon, on ilmne, et lisaks kõigele muule ei eksisteeri majandusvööndi ruumiliseks planeerimiseks ka menetlusnõudeid. Kuid nagu juba varem välja toodud, määrab Vabariigi Valitsus MVS-is nimetatud pädevad asutused ning majandusvööndi kaitsmise korra (MVS § 17). Järelikult oleks ka mereala ruumilise planeerimise menetlusnõuete seadmine majandusvööndis sisuliselt Vabariigi Valitsuse ülesandeks.

2.3. Mereala ruumilise planeeringu ülesanded

PlanS sätestab iga planeeringuliigi kohta väga põhjalikult vastava planeeringu ülesanded. Planeeringu ülesannete näol on tegu teemadega, mille lahendamise kaudu on võimalik saavutada planeeringuga taotletav eesmärk, olgu selleks näiteks mõne kohaliku omavalitsuse territooriumil asuvale kinnisasjale elamu kavandamine või mõne mereala pikaajalise ruumilise arengu kavandamine. PlanS sätestab planeeringutele seatud ülesanded

imperatiivselt: kõik üleriigilise planeeringu, maakonnaplaneeringu ja kohaliku taseme planeeringutele seatavad ülesanded on igas vastava taseme planeeringus lahendamiseks kohustuslikud.

Üleriigilise planeeringu algatamisel, sh territoriaalmere planeerimiseks ning maakonnaplaneeringu algatamisel territoriaalmere planeerimiseks on oluline silmas pidada, et planeeringute koostamisel on kehtiva PlanSi järgi vaja lahendada kõik PlanS § 6 lõikes 2 sätestatud üleriigilise planeeringu ülesanded ning PlanS § 7 lõikes 3 sätestatud maakonnaplaneeringu ülesanded, olenemata sellest, kas need mereala planeerimisel relevantseks osutuvad.

Üleriigilises planeeringus „Eesti 2030+“ on viidatud, et näiteks meretuulikuparkide kavandamiseks oleks otstarbekas koostada maakonnaplaneeringu teemaplaneering⁵². Teemaplaneering võimaldab lahendada vaid ühe või mitu PlanS § 7 lõikes 3 püstitatud maakonnaplaneeringu ülesannet, mis mereala ruumilise planeerimise kontekstis vaid vajalikuks võiksid osutada.

Mereala ruumilist planeeringut ei ole aga võimalik koostada maakonnaplaneeringu teemaplaneeringuna, kuna PlanS § 7 lg 2 punkti 2 järgi koostatakse teemaplaneering kehtiva maakonnaplaneeringu täpsustamiseks ja täiendamiseks. Kuna mereala ruumilisi planeeringuid Eestis tänase seisuga kehtestatud pole, ei ole võimalik nende täpsustamiseks ja täiendamiseks ka teemaplaneeringute koostamine. Järelikult ei ole üleriigilises planeeringus seatud suunist võimalik täita enne kogu mereala hõlmavate planeeringute koostamist, mis täna kehtiva PlanSi järgi eeldab kõikide üleriigilisele planeeringule või maakonnaplaneeringule seatud ülesannete läbilahendamist planeeringute koostamisel.

Mereala ruumilistes planeeringutes käsitlemist vajavate teemade hulk on väga lai. Siseministeeriumi merealade ruumilise planeerimise metoodikas on mõningate mereala kasutusvaldkondadena ruumilise planeerimise kontekstis välja toodud näiteks laevandus, sadamad ja teised kaldaga püsivalt ühendatud ehitised, veekaabelliinid, meretuulikupargid, looduskaitsealad jm⁵³. Oktoobris 2012 algatatud Hiiu maakonnaga piirneva mereala ruumilise

⁵² Vabariigi Valitsuse 30.08.2012 korraldus nr 368.

⁵³ Siseministeerium ja OÜ Hendrikson&Ko. Merealade ruumilise planeerimise metoodika.

planeeringu lähteseisukohtades⁵⁴ on lisaks välja toodud sellised teemad nagu maavaravarud, kaadamine, riigikaitse huvid, muinsuskaitse huvid jm. Järelikult on mereala ruumilistes planeeringutes käsitletavate valdkondade hulk väga suur, kuna ka mereala kasutamisel on erinevate huvide hulk suur. Oluline on aga välja selgitada, milliste ülesannete lahendamine mereala ruumiliste planeeringute koostamisel on täna kehtiva PlanSi alusel võimalik ning ka vajalik.

Järgnevalt analüüsitakse kehtivas PlanSis seatud üleriigilise planeeringu ja maakonnaplaneeringu ülesandeid mereala ruumilise planeerimise kontekstis, käsitletakse nende seoseid teiste valdkonda reguleerivate õigusaktide ja arengukavadega ning hinnatakse ülesannete sobivuse kaudu ka vastavate planeeringuliikide sobivust mereala ruumiliseks planeerimiseks.

2.3.1. Territoriaalmeri

Nagu eelnevalt märgitud koostatakse üleriigiline planeering kogu riigi territooriumi kohta ning selle näol on ennekõike tegemist ruumilise arengu strateegiaga, mitte niivõrd ruumilise planeeringuga selle klassikalises tähenduses. Kuna ka territoriaalmeri kuulub Eesti riigi territooriumi hulka, oleks üleriigilise planeeringuga sisuliselt võimalik mereala ruumiline planeerimine. Siinjuures on oluline hinnata, millised võimalused on üleriigilise planeeringuga territoriaalmeri kasutamiseks tingimusi seada.

Üleriigilise planeeringu ülesanded on sätestatud PlanS § 6 lõikes 2 ning võrreldes madalama tasandi planeeringutega, jäävad need väga üldisele tasemele. Peamiste teemadena käsitleb üleriigiline planeering asustust (p 3), üleriigilist transpordivõrku (p 4) ning rohevõrgustikku (p 5). Lisaks viidatud, võrdlemisi spetsiifilistele teemadele, on üleriigilise planeeringu ülesandeks ka säästva ja tasakaalustatud ruumilise arengu põhimõtete ja suundumuste määratlemine (p 1) ning riigi regionaalse arengu kujundamise ruumiliste aluste loomine (p 2). Viimaste näol on tegu ülesannetega, mis võivad endas hõlmata väga erinevaid valdkondi, millel on ruumiline väljund. Nendele ülesannetele tuginedes oleks seega võimalik ka teatud tingimuste seadmine mereala kasutamiseks.

⁵⁴ Hiiu maavalitsus. Hiiu maakonnaga piirneva mereala maakonnaplaneering: lähteseisukohad. 2013. Kättesaadav arvutivõrgus: http://hiiumeri.artes.ee/dokumendid/cat_view/10-lahteseisukohad (03.05.2013)

Oluline on märkida, et üheks üleriigilise planeeringu ülesandeks on ka maakonnaplaneeringutele ülesannete seadmine (p 6). Sellega luuakse planeeringute vahel hierarhiline seos ehk maakonnaplaneeringu koostamisel tuleb arvesse võtta üleriigilist planeeringut. Kehtiva üleriigilise planeeringu „Eesti 2030+“ tegevuskava⁵⁵ seab samuti maavalitsustele ülesandeks mereala ruumiliste planeeringute koostamise aastaks 2020. Üleriigiline planeering ise aga mereala kasutamiseks ühtegi tingimust ei sea, mis tähendab, et kogu mereala kasutamistingimuste seadmine on jäetud maakonnaplaneeringute ülesandeks.

PlanS toetab läbivalt mereala ruumilist planeerimist maakonnaplaneeringuga, mille selgeimaks ilminguks on PlanS § 7 lg 2 punktis 3 sätestatud võimalus koostada maakonnaplaneering ka avalikele veekogudele, milleks VeeS § 5 lg 1 punkti 2 järgi on ka territoriaalmeri. Mereala planeeringut ei ole võimalik koostada teemaplaneeringuna mõne konkreetse PlanS § 7 lõikes 3 sätestatud ülesande või ülesannete täitmiseks, kuna teemaplaneering koostatakse olemasoleva maakonnaplaneeringu täpsustamiseks ja täiendamiseks (PlanS § 7 lg 2 p 2) ning merealal maakonnaplaneeringud puuduvad. Järelikult tähendab maakonnaplaneeringu koostamine merealal kõigi PlanS § 7 lõikes 3 sätestatud maakonnaplaneeringute ülesannete lahendamist.

PlanS § 7 lõikes 3 sätestatud ülesanded on oma iseloomult maismaa planeerimise kesksed ning vaid vähesed neist on sobivad merealal kasutustingimuste seadmiseks. Need vähesed ülesanded, mis mereala planeerimiseks aga sobivad, ei kata kõiki teemasid, mis mereala planeerimiseks vajalikud on.

Peamised maakonnaplaneeringu ülesanded, mis käsitlevad maismaa planeerimisel olulisi teemasid ning mida ei ole vajalik/võimalik käsitleda mereala planeerimisel on järgmised:

- 1) asustuse arengu suunamine (p 4);
- 2) detailplaneeringu koostamise kohustusega alade ja juhtude määramine väljaspool linnu ja aleveid, kui need ei ole kehtestatud üldplaneeringuga määratud (p 5);
- 3) maareformi seaduse tähenduses tiheasustusega alade määramine, kui need ei ole kehtestatud üldplaneeringuga määratud (p 6);
- 4) loodusvarade, väärtuslike põllumaade, maastike ja looduskoosluste säilimist ning roheline võrgustiku toimimist tagavate meetmete kavandamine (p 7);

⁵⁵ Vabariigi Valitsuse 30.08.2012 korraldus nr 368. Planeeringu tegevuskava kättesaadav arvutivõrgus: http://eesti2030.files.wordpress.com/2012/09/tegevuskava_120725.pdf (03.05.2013)

- 5) teede, raudteede, veeteede ja tehnovõrkude koridoride, lennuväljade, sadamate ja jäätmete ladestamise kohtade ning muude tehnorajatiste paigutuse määramine (p 10).

Kuigi punktide 7 ja 10 sisu võimaldaks osaliselt neid käsitleda ka mereala ruumilise planeerimise kontekstis (ennekõike osas, mis puudutab looduskoosluste säilimist ja veeteede ning sadamate paigutuse määramist), on ülejäänud eelpool nimetatud ülesanded sellised, mida mereala ruumilisel planeerimisel, mereala iseloomu arvesse võttes, käsitleda ei ole võimalik. Kuna PlanS § 7 lg 3 ei anna kaalumisruumi, milliseid ülesandeid maakonnaplaneeringu koostamisel lahendada ning milliseid mitte, sisalduks kehtiva PlanSi alusel merealale koostatavas maakonnaplaneeringus potentsiaalselt mereala olemusega vastukäivaid teemasid või „tühja“ teemadekäsitlust.

PlanS § 7 lõige 3 annab aga ka teatava hulga ülesandeid, mis oleksid sobivad mereala ruumilise planeeringu koostamisel:

- 1) riiklike ja kohalike ruumilise arengu vajaduste ja huvide tasakaalustamine (p 2);
- 2) säästva ja tasakaalustatud arengu aluste kujundamine ja sidumine ruumilise arenguga ning majandusliku, sotsiaalse, kultuurilise ja looduskeskkonna arengu vajaduste tasakaalustatud arvestamine planeeringu koostamisel (p 3);
- 3) maa- ja veealade üldiste kasutamistingimuste määratlemine (p 8);
- 4) maardlate ja maavaravaru kaevandamisest mõjutatud alade kasutustingimuste määratlemine (p 9);
- 5) kaitsealade ja nende kasutamistingimuste arvestamine planeeringus, vajaduse korral ettepanekute tegemine kasutamistingimuste täpsustamiseks, uute kaitsealade loomiseks või kaitsserežiimi lõpetamiseks (p 11);
- 6) puhkealade määramine ja nende kasutamistingimuste määratlemine (p 12);
- 7) üleriigilise tähtsusega riigikaitse otstarbega maa-alade määramine (p 13).

Ülesannete sõnastust analüüsides nähtub, et mereala ruumiliseks planeerimiseks kehtivas PlanSis sobivate ülesannete hulgas on väga üldise iseloomuga ülesandeid (nt p 2, 3 ja 8) ning selliseid, mis käsitlevad üht kitsast teemat (nt p 9, 11, 12 ja 13). Üldiste kasutustingimuste määratlemine maakonnaplaneeringuga ei pruugi ega saagi endas hõlmata kõiki mereala kasutusvaldkondi. Väga spetsiifilised ülesanded ei ole aga loetletud ammendavalt – mereala ruumilisel planeerimisel on veel väga olulisi teemasid, nt kalandus ja energia, mida

kehtivas PlanSis eraldi loetletud ei ole, kuid samuti käsitlemist vajavad. Seega ei saa PlanS § 7 lõikes 3 toodud ülesannete loetelu pidada sobivaks mereala ruumilise planeerimise rakendamisel maakonnaplaneeringu tasandil.

Üheks oluliseks ülesandeks, mida eelnevates loeteludes välja ei ole toodud, kuid PlanS § 7 lõikes 3 sisaldub, on selle punktis 1 sätestatud maakonna ruumilise arengu põhimõtete ja suundumuste määratlemine. Esmapilgul paistab see sobivat ka mereala ruumiliseks planeerimiseks, kuna võimaldab sätestada stsenaariume, milliseks mingi piirkond merealal pikaajalises perspektiivis areneda võiks. Võtmesõnaks antud punktis on aga „maakond“. Käesoleva töö punktis 2.1 selgitati, et täna maakondade piirid merel juriidiliselt puuduvad. Järelikult ei ole võimalik ka ruumilise arengu põhimõtete ja suundumuste määratlemine merealal, kuna territoriaalmeri ei ole täna osa maakonna territooriumist.

Kuna üleriigiline planeering ei sea konkreetseid tingimusi mereala kasutamiseks, vaid suunab tingimuste määramise madalama taseme planeeringule – maakonnaplaneeringule – ning PlanS § 7 lg 3 punktis 1 sätestatud maakonnaplaneeringu ülesanne on suunaseadjaks kõikidele teistele PlanS § 7 lõikes 3 sätestatud ülesannetele, tuleb asuda seisukohale, et kehtivas PlanSis maakonnaplaneeringutele seatud ülesanded ei ole kogumina sobivad mereala ruumiliseks planeerimiseks.

2.3.2. Majandusvöönd

PlanS ei reguleeri mereala ruumilist planeerimist majandusvööndis, kuna PlanSi reguleerimisala majandusvööndit ei käsitle. Seega ei ole võimalik käsitleda ka majandusvööndis ruumilisele planeerimisele seatud ülesandeid. Välja on aga võimalik tuua teemadering, mis mereala ruumilise planeerimise regulatsiooni ettenägemisel majandusvööndis käsitlemist vajavad ning rahvusvahelise õiguse ning MVS alusel üleüldse võimalikud on.

Nimelt sätestab UNCLOS väga spetsiifiliselt riigi suveräänsed õigused majandusvööndis. UNCLOS artikkel 56 järgi on rannikuriigil oma majandusvööndis õigus:

- 1) uurida, kasutada ja kaitsta meres ja merepõhjas ning selle all asuvas maapõues leiduvaid loodusvarasid, sh toota tuuleenergiat;
- 2) rajada ja kasutada tehissaari, rajatisi ja seadmestikke;
- 3) viia läbi teaduslikke mereuuringuid;

- 4) kaitsta ja säilitada merekeskkonda.

MVS § 2 lõikes 2 on toodud UNCLOSis seatud õigustest veidi erinev pädevus ning see sätestab, et Eesti Vabariigi jurisdiktsioonile majandusvööndis on allutatud:

- 1) teaduslikud mereuuringud⁵⁶;
- 2) merekeskkonna kaitse;
- 3) tehissaarte rajamine ja seadmestiku paigaldamine;
- 4) muu majandustegevus.

Mõistet „muu majandustegevus“ MVS ei defineeri, kuid seda on võimalik sisustada MVSi muude paragrahvide ning ka UNCLOSi alusel. MVS § 2 lõike 1 järgi on riigi suveräänseteks õigusteks majandusvööndis ka merepõhja katvas vees, merepõhjas ja selle all maapõues asuvate elus ja eluta loodusvarade uurimine, hõlvamine, säilitamine ja haldamine ning muu tegevus majandusvööndi uurimisel ja kasutamisel. Lisaks sätestab MVS § 5 Eesti Vabariigi ainuõigusena majandusvööndi kalavarude ja muude elusloodusvarade uurimise, kasutamise ja kaitse. Korra kalavarude otstarbekaks majandamiseks kehtestab Vabariigi Valitsus ning see on täidetud kalapüügieeskirjaga⁵⁷. Järelikult hõlmab MVS § 2 lõikes 2 sätestatud „muu majandustegevus“ endas muuhulgas kalandust.

Teised valdkonnad, mis mõiste „muu majandustegevuse“ hulka kuuluvad, tulenevad UNCLOSist. Nimelt sätestab UNCLOS § 56 lg 1(a), et rannikuriigil on oma majandusvööndis suveräänne õigus uurida, kasutada, kaitsta ja majandada meres ja merepõhjas ning selle all asuvas maapõues leiduvaid elus ja eluta loodusvarasid ning muul viisil vööndi kasutamisel ja uurimisel tegutseda, näiteks toota vee-, hoovuse- ja tuuleenergiat. Seega lisanduvad kalandusele majandustegevuse valdkondadena majandusvööndis ka maavarade kaevandamine ning energiatootmine. Sisuliselt jätab ka UNCLOS, nii nagu MVS, „muu majandustegevuse“ määratlemisel otsad lahtiseks, kuna ka UNCLOS sõnastuse kohaselt on rannikuriigil õigus „muul viisil vööndi kasutamisel ja uurimisel tegutseda“.

Ruumilise planeerimise kasutamisel majandusvööndi majandamiseks ning selleks PlanSis vastava regulatsiooni väljatöötamisel ja sobivale planeeringuliigile ülesannete seadmisel, on järelikult oluline silmas pidada, milliseid piiranguid seab rahvusvaheline õigus ning selle

⁵⁶ Teaduslikud mereuuringud ei ole mereala ruumilise planeerimise õigusliku raamistiku seisukohast relevantssed, mistõttu neid käesolevas töös ei käsitleta.

⁵⁷ Vabariigi Valitsuse 09.05.2003 määrus nr 144 „Kalapüügieeskiri“. RT I 2003, 41, 282 - RT I, 26.04.2013, 21

alusel vastu võetud MVS majandusvööndi kasutamisele rannikuriigi poolt. Kuna majandusvöönd ei ole osa riigi territooriumist, on selge, et territoriaalmeres ja majandusvööndis ei saa mereala ruumilise planeerimise regulatsioon lähtuda detailselt ühesugustest põhimõtetest, sh planeeringule ülesannete püstitamise korral.

2.4. Mereala ruumilise planeeringu õiguslik siduvus ning seos teiste mereala majandamise mehhanismidega

Mereala ruumilise planeeringu õiguslik siduvus koosneb kahest elemendist: mereala ruumiliste planeeringutega seatavate tingimuste olemus ning nende tingimuste rakendamisega seotud õiguslikud tagajärjed. Mereala kasutustingimused on planeeringulahenduse peamiseks osaks. Nende kindlaksmääramisega viiakse mereala ruumilise planeerimise käigus ellu erinevate tegevuste vahelist tasakaalustamist⁵⁸. Võttes arvesse, et merealal erinevate kasutuste lubamine käib täna valdkondlike loamenetluste või teiste reguleerimisvahendite kaudu, on mereala ruumilise planeeringu õigusliku siduvuse juures küsimuseks ka see, milline on seos planeeringu ja teiste mereala majandamise instrumentide vahel.

Praktikas on kasutuspõhimõtete kindlaksmääramisel kõige levinumaks vahendiks tsoneerimine, mis tähendab kindlate tegevusprioriteetide seadmist kindlale merealale. Tsoneerimisel on oluline silmas pidada konkreetse mereala iseärasusi ja piiranguid, muuhulgas näiteks ala sobivust mingi tegevuse elluviimiseks või looduskeskkonna tundlikust⁵⁹.

Kuigi tsoneerimise kohta on teoorias ja praktikas levinud mitmeid näiteid, on üheks võimalikuks lahenduseks süsteem, millega jagatakse mereala kasutamine planeeringutes nelja tsooni vahel⁶⁰:

- 1) Eeliskasutusega alad.
- 2) Reserveeritud alad.
- 3) Keelualad.
- 4) Vabalt kasutatavad alad.

⁵⁸ Siseministeerium ja OÜ Hendrikson&Ko. Merealade ruumilise planeerimise metoodika. Lk 40.

⁵⁹ A. Schultz-Zehden, K. Gee, K. 'Scibior. Handbook on Integrated Maritime Spatial Planning. *Sine loco*, 2008, lk 67. Kättesaadav arvutivõrgus: http://www.plancoast.eu/files/handbook_web.pdf (03.05.2013)

⁶⁰ K. Gee, B. Heinrichs, A. Kannen, lk 36

Eeliskasutusega aladel ei ole lubatud kasutusviisid, mis piiraks oluliselt alal prioriteetseks tunnistatud kasutust (nt laevateed või kalade kudemisalad). Reserveeritud aladel omistatakse mingile kasutusviisile konkureerivate huvide tasakaalustamise protsessis eriline kaal, kusjuures sellel kasutusviisil ei ole absoluutset eelist. Keelualadel on mingi kasutusviis (nt tuulepark) või kõik kasutusviisid keelatud. Vabalt kasutataval alal ei ole ühelgi kasutusviisil eelist ja kõik kasutusviisid on lubatud. Viimasel juhul on oluline silmas pidada, et kehtivatest rahvusvahelistest või siseriiklikest regulatsioonidest tuleb kõikide kasutusviiside lubatavusele siiski kinni pidada⁶¹.

Eesti kehtivas õiguses mereala ruumilisel planeerimisel tsoneerimist sätestatud ei ole. Küll aga on PlanSis erinevatele planeeringuliikidele ning neis sätestatud tingimustele seatud erinev õiguslik siduvus ning seda seoses teiste planeeringute, projekteerimistingimuste väljastamise või erinevate loamenetlustega.

2.4.1. Territoriaalmeri

Üleriigiline planeering ei sea siduvaid maakasutus- ja ehitustingimusi, sh tingimusi mereala kasutamise lubamisel. Ka PlanS § 6 lõige 2 kasutab üleriigilise planeeringu ülesannete kirjeldamisel sõnu „põhimõte“ või „suundumus“, mitte „tingimus“. Küll aga saab üleriigilises planeeringus seada ülesandeid madalama taseme planeeringule, ennekõike maakonnaplaneeringule, mille koostamisel üleriigilises planeeringus sätestatud suundumusi ja põhimõtteid seega arvesse peaks võtma.

Maakonnaplaneering on nõ esimene riigitaseme planeering, millega on võimalik kasutustingimuste seadmine. Selline ülesanne on seatud maakonnaplaneeringule ka PlanS § 7 lg 3 punktis 8, mille järgi on maakonnaplaneeringu üheks ülesandeks maa- ja veealade üldiste kasutamistingimuste määratlemine. Sellele ülesandele toetudes oleks võimalik ka eelnevalt viidatud tsoneerimine mereala ruumilisel planeerimisel, kuna maa- ja veealade üldiste kasutustingimuste määratlemine annab aluse erinevatele merealadele eelistatud, keelatud või piiratud kasutusviiside määramiseks.

Kuigi PlanS § 7 lõikes 3 toodud maakonnaplaneeringu ülesanded, vähemalt osaliselt, annavad võimaluse maakonnaplaneeringuga merealale kasutustingimuste seadmiseks, on küsimus ka selles, milline on nende kasutustingimuste seadmise õiguslik siduvus. VeeS § 5 lõike 2 järgi

⁶¹ M. Kindström. Towards Marine Spatial Planning in the Baltic Sea. *Sine loco*, 2008, lk 48

kuuluvad avalikud veekogud, sh territoriaalmeri, riigile ning need ei ole tsiviilkäibes. See tähendab, et merealadel ei saa rääkida ehitus- ja kasutustingimuste seadmisest sarnaselt maismaale, kuna maismaa kuulub enamjaolt eraisikutele, mistõttu erinevad piirangute seadmine maismaal ja merealal oluliselt.

Üldprintsipiina sätestab PlanS § 3 lg 3, et kinnisomandile võib planeeringu alusel seada seadusest tulenevaid maakasutus- ja ehitustingimusi ning kitsendusi detailplaneeringu koostamise kohustuse korral kehtestatud detailplaneeringu alusel ning detailplaneeringu koostamise kohustuse puudumise korral kehtestatud üldplaneeringu alusel. See on ainukene paragrahv PlanSis, mis käsitleb planeeringu õiguslikku siduvust eraisikule. Eelnevalt on selgitatud, et mereala ruumilist planeerimist ei saa ellu viia kohaliku taseme planeeringutega (üld- ja detailplaneeringutega) ning see ei ole ka otstarbekas nende detailsuse tõttu. Lisaks on maismaal ja merealal erinevad omandisuhted: maismaa kuulub ennekõike eraomandisse ning mereala kuulub riigile. Järelikult ei ole mereala ruumilise planeerimise korral otstarbekas rääkida õiguslikult siduvate tingimuste loomisest eraisikule.

PlanS § 7 lg 4 järgi on maakonnaplaneering aluseks valla ja linna üldplaneeringute koostamisele. Siit võib tuletada, et maakonnaplaneering on ennekõike õiguslikult siduvaks dokumendiks kohalikule omavalitsusele oma planeeringute koostamisel. Millisest õiguslikust siduvusest maakonnaplaneeringu kontekstis saab aga rääkida mereala ruumilise planeerimise korral, kui selle elluviimine ei sõltu kohaliku omavalitsuse koostatavatest planeeringutest vaid mereala kasutamiseks erinevates valdkondades väljastatavatest lubadest ning teistest reguleerivatest instrumentidest?

Ainukese seose loamenetluse ja maakonnaplaneeringu vahel loob PlanS § 7 lg 4¹, mis sätestab tingimuse, et avaliku veekogu ehitisega koormamiseks peab VeeS § 22⁵ lõikes 1 sätestatud hoonestusluba vastama selle planeeringu nõuetele. VeeS omakorda viitab tagasi PlanSile. Nimelt keeldub Vabariigi Valitsus VeeS § 22⁸ lõike 2 alusel hoonestusloa menetluse algatamisest muuhulgas juhul, kui taotletaval alal on juba algatatud mõne teise hoonestusloa menetlus või kui taotletaval alal on algatatud maakonnaplaneering ja planeeringu koostamise menetlus ei ole lõppenud. Seega kui PlanS loob õiguslikult siduva tähenduse kehtestatud maakonnaplaneeringu ja hoonestusloa vahele, siis VeeS loob aluse vaid koostamisel oleva, kuid veel kehtestamata maakonnaplaneeringu ja taotletava hoonestusloa vahele. Osaliselt on need kaks paragrahvi omavahel ka seotud, kuna hoonestusluba ei väljastata järelikult enne,

kui maakonnaplaneeringus on loa väljastamise tingimused seatud. See on ainuke, kuid samas märkimisväärse tähendusega säte PlanSis, mis reguleerib maakonnaplaneeringu õiguslikku siduvust merealal ning annab muuhulgas indikatsiooni, milline peaks see õiguslik seos olema ka teiste mereala kasutamise valdkondade ja mereala ruumilise planeeringu vahel.

2.4.2. Majandusvöönd

Kuna mereala ruumilist planeerimist majandusvööndis täna ei reguleerita, ei saa rääkida ka taolise planeeringu õiguslikust siduvusest. Küll aga saab välja tuua võimaluse, mille kaudu majandusvööndi kasutustingimuste seadmine ning nende tingimuste õiguslik siduvus.

Nimelt sätestab MVS § 17, et MVS sätetes nimetatud pädevate riigiasutuste ning majandusvööndi kaitsmise korra määramise õigus on Vabariigi Valitsusel. Sellega on antud volitus, mille alusel oleks võimalik ette näha, et majandusvööndis reguleeritakse Eesti riigi jurisdiktsioonile ja suveräänsusele allutatud tegevusi mereala ruumilise planeeringu alusel, millega määratakse kindlaks konkreetsetele tegevustele sobivad alad ning tegevuste elluviimiseks vajalikud tingimused.

Eesti õiguses esineb mitmeid takistusi mereala ruumilise planeerimise elluviimiseks. Sobiv ja selge õiguslik raamistik on aga mereala ruumilise planeerimise esimeseks eelduseks. Eelnevalt analüüsitud rahvusvahelisest õigusest ei tulene konkreetseid juhiseid mereala planeerimise õiguslikuks reguleerimiseks. Seega peaks mereala planeerimine lähtuma rahvusvahelise õiguse üldprintsiipidest, kuid samal ajal võtma arvesse riigi õiguskorra iseärasusi. Enne ettepanekute tegemist sobiva ja selge mereala planeerimise regulatsiooni väljatöötamiseks Eestis, käsitletakse võrdlusriikide – Saksamaa, Ühendkuningriikide ning Poola – mereala ruumilise planeerimise regulatsiooni ning tuuakse välja aspektid, mida võimalusel Eesti õiguse täiendamisel silmas pidada.

3. Mereala ruumiline planeerimine võrdlusriikides

3.1. Saksamaa

Saksamaal reguleerib föderaalset tasemel ruumilist planeerimist, sh mereala ruumilist planeerimist Ruumilise Planeerimise Seadus⁶² (*Raumordnungsgesetz*) (edaspidi: ROG). Algselt nägi ROG ette vaid meretuuleparkideks sobivate alade määratlemise majandusvööndis. 2004. aastal viidi aga seadusesse sisse muudatus, millega laiendati seaduse kohaldamisala ka majandusvööndisse ning sätestati föderaalvalitsusele kohustus majandusvööndi planeerimiseks.⁶³ ROG sätestab, et majandusvööndi planeering võib sisaldada nii siduvaid kui ka mittesiduvaid põhimõtteid, mida erinevate huvide kaalumisel ning otsuste tegemisel arvesse tuleb võtta.

ROG § 17 lg 3 sätestab teemad, mida Saksamaa majandusvööndis mereala ruumilise planeerimise läbiviimisel käsitletakse. Nendeks on majanduslik ja teaduslik mereala kasutamine, ohutu meresõit ning merekeskkonna kaitse. Sarnaselt maismaa planeerimisega on viidatud teemade käsitlemisel lubatud planeeringus sätestada tegevusteks sobivaid alasid ning seada neile aladele kasutustingimusi. Saksamaa majandusvööndis kehtestati 2009ndal aastal mereala planeeringud nii Põhjamere⁶⁴ kui ka Läänemere⁶⁵ kohta. Need kehtestatud planeeringud annavad täpsemalt aimu ka mereala planeeringu sisu kohta. Nimelt on planeeringutes käsitletud ja seatud kasutustingimusi laevandusele, mereressursside kasutusele, torujuhtmetele ja veekaabelliinidele, energiatootmisele, kalandusele ning merekeskkonnale.

Kasutustingimuste määratlemine on ROGis ühesugune nii maismaale kui ka merealale. Esiteks on planeeringuga võimalik seada printsiipe, mis on mittesiduva iseloomuga juhised mingi piirkonna arenguks ning administreerimiseks. Teiseks on planeeringuga võimalik

⁶² Raumordnungsgesetz. Kättesaadav arvutivõrgus: http://www.gesetze-im-internet.de/rog_2008/ (30.05.2013)

⁶³ Euroopa Komisjon. Legal Aspects of Maritime Spatial Planning. *Sine loco*, 2008, lk 71. Kättesaadav arvutivõrgus:

http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/documentation/studies/documents/legal_aspects_msp_report_en.pdf (03.05.2013)

⁶⁴ Saksamaa transpordi-, ehituse- ja linnaplaneerimise ministri 21. septembri 2009. aasta määrus mereala ruumilise planeerimise kohta majandusvööndis Põhjamere osas. Planeering kättesaadav arvutivõrgus: http://www.bsh.de/en/Marine_uses/Spatial_Planning_in_the_German_EEZ/documents2/Spatial_Plan_North_Se_a.pdf (03.05.2013)

⁶⁵ Saksamaa transpordi-, ehituse- ja linnaplaneerimise ministri 10. detsembri 2009. aasta määrus mereala ruumilise planeerimise kohta majandusvööndis Läänemere osas. Planeering kättesaadav arvutivõrgus: http://www.bsh.de/en/Marine_uses/Spatial_Planning_in_the_German_EEZ/documents2/Spatial_Plan_Baltic_Se_a.pdf (03.05.2013)

määrata ruumilise planeerimise eesmärged, mis on siduva iseloomuga ning kindlale alale seatud kasutustingimused. Täiendavalt on ROG alusel lubatud ka tsoonimine – spetsiifiliste kasutustingimuste määramine konkreetsetele merealadele.

Territoriaalmere planeerimine on Saksamaal liiduvabariikide ülesanne ning selleks on liiduvabariikidel ette nähtud ka vastav õiguslik raamistik, mis põhineb ROGil⁶⁶.

Saksamaa mereala ruumilise planeerimise regulatsioon on suures plaanis sarnane täna Eestis kehtivale mereala ruumilise planeerimise õiguslikule raamistikule. Siiski esinevad mõned erandid. Esiteks, ei näe Eesti õigus ette võimalust majandusvööndi planeerimiseks. Lisaks, puudub maavanematel täna pädevus mereala planeerimiseks, milleks Saksamaa liiduvabariigid aga seadusega volitatud on. Kolmandaks on Saksamaa õiguslikku regulatsiooni täiendatud nii, et mereala planeeringute ülesanne ei ole puhtalt enam vaid tuuleparkide rajamiseks sobivate asukohtade määramine. PlanS aga seostab mereala planeerimise ennekõike kaldaga püsivalt ühendamata ehitiste rajamisega (nt PlanS § 7 lg 4¹ või § 16¹).

3.2. Poola

Poolas reguleerib mereala majandamist ning mereala ruumilist planeerimist Poola Merealade ja Mereadministratsiooni seadus⁶⁷. Kõikide Poola merealade, sh sisemere, territoriaalmere ja majandusvööndi majandamine on riigi pädevuses. Merealade majandamise eest vastutab käesoleval hetkel Poola transpordi- ja merendusminister.

Mereala ruumilist planeerimist käsitlevad Poola Merealade ja Mereadministratsiooni seaduse § 8 ja § 9. § 9 art 37a (1) alusel on mereala planeeringu kehtestamise õigus Poolas ministril, kes vastutab ehituse ja ruumilise korralduse eest. Mereala planeeringu koostamise pädevus on ministrile antud nii territoriaalmeres kui ka majandusvööndis.

Mereala ruumilise planeeringu koostamisel tuleb vastutaval ministril muuhulgas koostööd teha meremajanduse-, põllumajanduse-, keskkonna-, siseasjade- ning kaitseministriga (§ 9 art 37a (1)). Planeeringu koostamisel tuleb läbi viia ka keskkonnamõju hindamine (§ 9 lg 37b (1)).

⁶⁶ Siseministeerium ja OÜ Hendrikson&Ko. Mereala ruumilise planeerimise metoodika.

⁶⁷ Act concerning the maritime areas of the Republic of Poland and the maritime administration. 1991. Kättesaadav arvutivõrgus: www.ums.gov.pl/osc/przepisy/ob_morskie_ang.doc (03.05.2013)

Mereala ruumilistes planeeringutes määratakse Poolas kindlaks merealade kasutusviisid, looduskeskkonnast tulenevad piirangud, avalike investeeringute paigutamine, transpordi ja muu tehnilise infrastruktuuri areng, looduskaitsealade ning muinsuskaitseliste väärtustega alade ning nende kasutustingimuste määramine (§ 9 art 37a (2)).

Poola mereala ruumilise planeerimise regulatsiooni tugevustena võib esile tuua riigi pädevust mereala planeerimiseks, tihedat koostööd erinevate ministeeriumide vahel ning planeeringus lahendamist vajavate teemade sätestamine seaduses. Poola Merealade ja Mereadministratsiooni seaduse suureks miinuseks võib aga pidada mereala planeeringu menetluse, sh avalikkuse kaasamise nõuete, regulatsiooni puudumist. Seega on Poola kehtiva õiguse järgi mereala ruumiline planeerimine küll võimalik, kuid nii nagu Eestiski – puudulikult reguleeritud.

3.3. Ühendkuningriigid

Ühendkuningriikides on mereala ruumilist planeerimist käsitlevateks peamisteks õigusaktideks Planeerimisseadus⁶⁸ ning Mere- ja Rannikualade seadus⁶⁹. Planeerimisseadus sätestab ruumilise planeerimise üldised põhimõtted ühendkuningriikides. Mereala ruumilist planeerimist käsitleb aga detailselt Mere- ja Rannikualade seaduse peatükk 3.

Esiteks jaotab Mere- ja Rannikualade seadus Ühendkuningriikide merealad kaheksaks regiooniks ning määrab iga regiooni eest vastutama pädeva asutuse (art 49 (1) ja art 50). Määratud asutustel on ühtlasi õigus mereala ruumiliste planeeringute koostamiseks (art 51).

Mere- ja Rannikualade seadus ei reguleeri konkreetseid teemasid, mida mereala planeeringutega tuleb lahendada. Art 51 lg 3 (b) sätestab vaid, et mereala planeering on dokument, mis sätestab mingi mereala eest vastutava asutuse eesmärgid seoses selle mereala majandamisega viisil mida ta ise parimaks peab. Seejuures tuleb siiski silmas pidada, et see mereala majandamine peab olema kooskõlas mereala jätkusuutliku arendamisega.

⁶⁸ Planning Act 2008. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2008/29/contents> (03.05.2013)

⁶⁹ Marine and Coastal Access Act 2009. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2009/23/contents> (03.05.2013)

Mereala ruumiliste planeeringute eesmärk on Mere- ja Rannikualade seaduse järgi põhimõtteliselt lihtsustada mereala erinevate kasutusviiside elluviimiseks väljastatavate lubade ja litsentside menetlust.⁷⁰

Ühendkuningriikide mereala planeerimise süsteem on erinevalt Poola mereala planeerimisest detsentraliseeritud. Otstarbekamaks on peetud mereala majandamist piirkondlikul tasemel, mitte riiklikul. Ühendkuningriikide regulatsiooni juures on märkimisväärne ka käsitletavate teemade absoluutselt lahtine loetelu, mis annab igale mereala planeeringut koostavale asutusele vabad käed otsustamiseks, mida ja kuidas mereala planeeringuga reguleerida.

Võrdlusriikide mereala ruumilise planeerimise süsteemidest ei ole võimalik välja tuua üht, mis oleks sobivaim variant ka Eesti jaoks. Igast võrdlusriigist on eeskujuks võtta mõni aspekt mereala ruumilise planeerimise regulatsioonist, mis sobiks ka Eestile.

Saksamaa puhul tuleb positiivseimaks pidada konkreetsete ülesannete väljatoomist ja käsitlemist mereala planeeringutes. See annab avalikkusele piisava selguse, mida ja kuidas mereala planeeringutega käsitletakse. Ka Poola regulatsioon on tugev ülesannete seadmise ning konkreetsete meetodiliste lahenduste – tsoneerimise põhimõtete – sätestamisega seaduses. Lisaks on Poola regulatsiooni tugevaks küljeks asjaolu, et Poola merealade planeerimise eest vastutab üks riigiasutus, kelle ülesandeks on planeerimisprotsessi käigus läbi viia laiaulatuslik konsulteerimine teiste relevantsete ministeeriumidega tasakaalustatud lahenduse saavutamiseks. Ühendkuningriigid on oma mereala ruumilise planeerimise regulatsiooniga eeskujuks seoses mereala planeeringu ja erinevate loa- ja litsentsimenetluste seosega. Neid parimaid aspekte arvesse võttes tuleks üles ehitada ka Eesti mereala ruumilise planeerimise õiguslik raamistik.

⁷⁰ Euroopa Komisjon. Legal Aspects of Maritime Spatial Planning. Lk 72

4. Ettepanekud regulatsiooni täiendamiseks

Eelnevast analüüsist ilmneb, et kehtiv õigus ei ole piisav ja ka selge mereala ruumilise planeerimise elluviimiseks Eestis. PlanSi regulatsioon ei anna sobivat planeeringuliiki mereala ruumiliseks planeerimiseks nii selle pädevuse, planeeringu menetluse ja ülesannete kui ka planeeringu õigusliku siduvuse osas. Sobivaid elemente leiab nii üleriigilist planeeringut reguleerivatest sätetest kui ka maakonnaplaneeringut puudutavast regulatsioonist, kuid kumbki viidatud planeeringuliikidest ei ole absoluutselt sobivad.

Arvestades, et avalikud veekogud kuuluvad riigile ja majandusvööndis teostab jurisdiktsiooni riik, on otstarbekas ka nende planeerimine, sarnaselt Poola mereala ruumilise planeerimise regulatsioonile, jätta riigi ülesandeks ning seda mitte delegeerida maavanematele neile vastava pädevuse omistamisega ning maakondade piiride kehtestamisega territoriaalmeres. Seega tuleb ette näha regulatsioon, mis võimaldaks mereala ruumilist planeerimist riigi tasandi planeeringuna ning sellisel planeeringul peaks olema ka õiguslikult siduv seos teiste instrumentidega, nt loamenetlustega, mis mereala kasutamist täna võimaldavad. Sobivaimaks vahendiks oleks uue, mereala ruumilise planeeringu liigi sissetoomine PlanSi, mis sisuliselt oleks üleriigilise planeeringu ja maakonnaplaneeringu vahele jääv planeeringutasand⁷¹.

Järgnevalt analüüsitakse, milline peaks olema õiguslik regulatsioon mereala ruumiliseks planeerimiseks, et ületada kehtivas õiguses sisalduvad kitsaskohad seoses planeerimispädevuse, planeeringu menetluse ja ülesannetega ning kehtestatud planeeringu õigusliku siduvusega nii territoriaalmeres kui ka majandusvööndis.

4.1. Pädevus mereala ruumiliseks planeerimiseks

Eelnevalt on välja toodud, et igasugune planeerimispädevus koosneb kahest osast: esiteks, planeeringu koostamist korraldav institutsioon ning teiseks, sobiv planeeringuliik. Nagu mainitud, ei sobi erinevatel põhjustel mereala ruumilise planeerimise läbiviimiseks ei üleriigiline planeering ega ka maakonnaplaneering. Et olemasolevat ja toimivat planeerimissüsteemi maismaal mereala planeerimiseks vajalike erisustega mitte koormata ning regulatsioonis vajaliku selguse tagamiseks, on otstarbekas PlanSi sisse viia uus planeeringuliik – mereala ruumiline planeering. Selleks on esiteks vaja PlanSis sätestada,

⁷¹ SA Keskkonnaõiguse Keskus. Merealade ruumiline planeerimine: kehtiva õiguse analüüs ja lahendused selle täiendamiseks.

milline on see territoorium, millele mereala planeering koostatakse (kohaldamisala) ning kes on selle planeeringu koostamise korraldajaks.

Sarnaselt teiste PlanSis reguleeritud planeeringuliikidega, tuleks ka mereala ruumilise planeeringu puhul sätestada see ala, millele vastav planeering koostatakse. Kuna ühelt poolt kasvab surve mereala kasutamiseks majandusvööndis ning teiselt poolt ei lõppe merega seonduvad tegevused otseselt rannikuga, vaid ulatuvad osaliselt ning mõjutavad ka rannikuala, tuleks PlanSis sätestada, et mereala ruumiline planeering koostatakse nii majandusvööndile, territoriaalmerele, kui ka rannikualale. Territoriaalmeri on Eesti riigi territooriumi osa ning selle planeerimiskohustuslikuks seadmises probleeme ei ole. Seda tehakse tänagi, kuigi selge ja piisava regulatsioonita. Kuigi majandusvöönd ei ole otseselt Eesti riigi territooriumi osa, teostab Eesti selles rahvusvahelise õiguse ning MVSiga seatud ulatuses oma suveräänseid õigusi ja jurisdiktsiooni ning majandusvööndi haldamiseks ei ole keelatud kasutada mereala ruumilist planeerimist. Küll aga tekib planeerimispädevuse määratlemisel küsitavusi seoses rannikualaga.

Maismaa planeerimine on riigi (üleriigiline planeering), maavanema (maakonnaplaneering) ning kohaliku omavalitsuse (üld- ja detailplaneering) jagatud pädevus. Rannikuala planeerimisel mereala planeeringuga ning riigi poolt, põrkub see maavanema ja kohaliku omavalitsuse planeerimispädevusega. Maavanemale on antud õigus oma maakonna territooriumil maakonnaplaneeringute koostamiseks (PlanS § 10 lg 3) ja kehtestamiseks (PlanS § 24 lg 2). Maakonna piir, seega ka maavanema planeerimispädevus, lõpeb rannikuga ning merealale ei ulatu. Maakond jaguneb omakorda kohalikeks omavalitsusteks, kellel on samuti pädevus planeerimisalase tegevuse korraldamiseks oma haldusterritooriumil (PlanS § 4 lg 2). Lisaks korraldab PlanS § 4 lg 3 alusel kohalik omavalitsus planeerimisalast tegevust ka kohaliku omavalitsuse haldusterritooriumiga piirnevas avalikus veekogus, kui kavandatakse ehitist, mis on kaldaga püsivalt ühendatud. Järelikult on küsimus selles, kuidas saavutada olukord, kus riik saaks kehtestada mereala ruumilise planeeringu, mis hõlmaks ka rannikuala ning oleks järgimiseks kohustuslik maakonnaplaneeringute ja üld- ning detailplaneeringute koostamisel.

Lahenduseks on PlanSis täpselt rannikuala ulatuse defineerimine⁷². Seega planeeritaks rannikuala mereala planeeringuga ning selles seatud tingimusi tuleks maakonnaplaneeringute koostamisel arvesse võtta. Lisaks peab maavanemal säilima õigus teha põhjendatud juhul ettepanek mereala planeeringu muutmiseks maakonnaplaneeringuga (sarnaselt PlanS § 8 lõikega 4), kui see viimase menetlemise käigus vajalikuks osutub. Taoline lahendus eeldab ka mereala planeeringu kooskõlastamist maavanemate ning kohalike omavalitsustega.

Rannikuala ulatuse defineerimine ja selle planeerimine mereala ruumilise planeeringuga ning riigi poolt ei piira maavanema planeerimispädevust oluliselt võrreldes täna kehtiva olukorraga. Ka üleriigiline planeering koostatakse kogu riigi territooriumile, mis hõlmab endas ka maakondi. Kuna üleriigiline planeering on pigem ruumistrateegia ning otseseid tingimusi ei sea, on mereala planeering maavanema planeerimispädevust siiski veidi enam piirav. Mereala ruumilise planeeringu koostamisel on võimalus täita PlanS § 4 lõikes 1 sätestatud maavalitsuse pädevust planeerimisalase tegevuse korraldamisel maakonnas läbi koostöö ja kooskõlastamise protsessi.

Alternatiiviks oleks võimalus eristada selgelt mereala planeerimine ja maismaa planeerimine ning seada nendevaheliseks piiriks rannikuala. Mereala planeerimine oleks sellisel juhul puhtalt riigi ning rannikuala maavanema pädevuses. Seoste loomine ranniku ning seal koostatavate planeeringutega tagab aga integreerituma lahenduse merealal ja rannikul asetleidvate tegevuste vahel.⁷³

Kuna mereala ruumiline planeerimine on pigem dünaamiline kui staatiline tegevus ehk vajadused mingil merealal võivad ajas muutuda, peaks, sarnaselt teiste planeeringuliikidega, ka mereala planeeringut olema võimalik koostada näiteks osaplaneeringuna mingile konkreetsele osale merealast (sarnaselt PlanS § 7 lõikega 2) või teemaplaneeringuna olemasoleva mereala planeeringu täpsustamiseks või täiendamiseks (PlanS § 24 lg 6).

Lisaks planeeringu liigi ning territooriumi määratlemisele, millele mereala ruumiline planeering koostatakse, tuleb sätestada ka institutsioon, kes oleks mereala ruumilise planeeringu koostamise korraldajaks. Selleks, et võimalikult vähe muuta olemasolevat

⁷² Rannikuala ulatuse defineerimine eeldab detailset analüüsi, sh looduslikest, majanduslikest ning teistest tingimustest lähtuvalt. Seetõttu ei ole täpse definitsiooni andmine käesoleva töö osaks.

⁷³ P. M. Gilliland, D. Laffoley. Key elements and steps in the process of developing ecosystem-based marine spatial planning. Marine Policy 2008/32, 787-796.

planeerimissüsteemi, tuleks ära kasutada kehtivas PlanSis sätestatud pädevaid asutusi. Kuna mereala ruumiline planeerimine peaks olema riigi kohustus, oleks sobivaimaks asutuseks PlanS § 4 lõikes 1 toodud Siseministeerium, kelle ülesandeks on ka üleriigilise planeeringu koostamise korraldamine.

Eelnevast tulenevalt on PlanSis vaja Siseministeeriumi pädevust planeerimisalase tegevuse korraldamisel laiendada ning maavanema pädevust vähendada. Kehtiva PlanSi § 4 lõikesse 1 on vaja sisse viia täiendus, et Siseministeeriumi pädevuses on planeerimisalase tegevuse korraldamine kogu riigi territooriumil ning ka majandusvööndis.

Maavanema pädevus territoriaalmere planeerimiseks on reguleeritud PlanS § 7 lg 2 punkti 3 kaudu, mis sätestab, et maakonnaplaneeringu võib koostada ka avalikele veekogudele. Avalikud veekogud on sätestatud VeeS § 5 lõikes 1 ning nendeks on lisaks territoriaalmerele ka mitmed siseveekogud, nt Võrtsjärv. Siseveekogude planeerimine on nende suurust arvestades otstarbekam maakonnaplaneeringuga. Seetõttu tuleks PlanS § 7 lg 2 punktis 3 sätestatud õigus avalike veekogude planeerimiseks säilitada, kuid tuua sisse erisus, et see ei laiene territoriaalmerele.

Kehtivas õiguses mereala ruumiliseks planeerimiseks pädevuse puudumine on võimalik ületada uue planeeringuliigi – mereala ruumilise planeeringu – sisseviimisega PlanSi. PlanSis tuleks sätestada, et mereala ruumiline planeering koostatakse majandusvööndi, territoriaalmere ning rannikuala kohta ulatuses, mis on defineeritud PlanSis. Et säilitada olemasolevat planeerimissüsteemi võimalikult suures mahus, tuleks mereala ruumilise planeerimise pädevus anda Siseministeeriumile, kes suudaks mereala planeeringus tagada valdkondlike huvide tasakaalustatud arvestamise.

4.2. Mereala ruumilise planeerimise menetlus

Mereala ruumiline planeering on olemasolevatest planeeringuliikidest kõige sarnasem maakonnaplaneeringule. Mereala planeering peaks olema detailsem kui üleriigiline planeering – lisaks üldistele ruumiliste arengu suundadele, seab mereala planeering ka kasutustingimusi konkreetsetele merealadele. Seega peaks ka mereala ruumilise planeeringu menetlus olema üleriigilise planeeringu menetlusest detailsem, sh kaasama enam huvigruppe ning kooskõlastama planeeringu rohkemate ametiasutusega. Üldjoontes tuleks mereala ruumilisele planeerimisele kohaldada maakonnaplaneeringu menetlusnõudeid, arvestades siiski teatud

erisusi, mis puudutavad planeeringu algatamist, kooskõlastamist ja kehtestamist. Maakonnaplaneeringu menetlus oleks sobiv nii majandusvööndi kui ka territoriaalmere planeerimiseks.

Planeerimismenetlus algab planeeringu algatamisega. Lähtuvalt PlanS § 10 lõikest 7 tähendab planeeringu algatamine Vabariigi Valitsuse, maavanema või kohaliku omavalitsuse otsust selle kohta, et planeeringu koostamisele tuleb asuda. Vabariigi Valitsusel on kahe planeeringu algatamise õigus: üleriigiline planeering (PlanS § 10 lg 2) ning maakonnaplaneering (PlanS § 10 lg 3). Siseministeerium, kes on kehtivas planeerimissüsteemis mereala planeerimiseks sobivaim asutus, on ka üleriigilise planeeringu korral koostamise korraldaja – üleriigilise planeeringu koostamise teeb talle ülesandeks Vabariigi Valitsus⁷⁴. Ka mereala ruumilise planeerimise algatamine peaks lähtuma samadest alustest, kuid arvestama siiski teatud eristustega.

Esiteks, mereala ruumiline planeering peaks kindlasti olema algatatud Vabariigi Valitsuse poolt. Eelnevalt on korduvalt välja toodud, et mereala planeering on erinevaid valdkondi integreerivaks vahendiks. Seetõttu peaks ka planeeringu algatamine mitte lähtuma ühe ministeeriumi, antud juhul Siseministeeriumi huvidest, vaid olema algatatud Vabariigi Valitsuse korraldusega, et tagada valdkondadeülesus. Lähtuvalt VVS § 30 lõikest 3¹ on valitsusel õigus anda korraldusega ülesandeid valitsusasutusele. Järelikult peaks PlanS § 10 lõiget 2 täiendama selliselt, et ka mereala ruumilise planeeringu algatab Vabariigi Valitsus ja selle koostamist korraldab Siseministeerium.

Teiseks, mereala ruumiline planeerimine peaks aset leidma nii territoriaalmeres kui ka majandusvööndis. Küsimus tekib just majandusvööndi kohta – kas majandusvööndis mereala planeeringu algatamine on võimalik Vabariigi Valitsuse korraldusega?

MVS § 17 alusel määrab majandusvööndi kaitsmise korra ja MVSis nimetatud pädevad asutused Vabariigi Valitsus. Selleks, et ka majandusvööndis mereala ruumilise planeerimisega tegeleda ning planeering ka kehtestada, on vaja luua seos PlanSi ja MVSi vahel. PlanSis piisab selle sätestamisest, et mereala ruumiline planeering hõlmab ka majandusvööndit. MVSis aga oleks ruumilise planeerimise elluviimiseks vaja viia sisse täiendus, mille järgi majandusvööndi kasutamise ja kaitse aluseks oleks mereala ruumiline

⁷⁴ Vabariigi Valitsuse 04.02.2010 korraldus nr 32 „Üleriigilise planeeringu „Eesti 2030+“ koostamise algatamine“. RTL 2010, 7, 134

planeering, mis koostatakse PlanSi alusel ning mille algataja on Vabariigi Valitsus ja koostamise korraldaja on Siseministeerium.

Antud täiendusega MVSis oleks lahendatud ka planeeringu algatamise küsimus majandusvööndis. MVS seab sisuliselt algatamisele §-iga 17 piirangu – see peab olema tehtud Vabariigi Valitsuse poolt. Eelnevalt on välja toodud, et nii nagu üleriigilise planeeringu puhul, on ka mereala planeerimise puhul sobivaim planeering algatada Vabariigi Valitsuse korraldusega, kes teeks planeeringu koostamise ülesandeks Siseministeeriumile. Selliselt oleks tagatud ka planeeringu algatamise võimalikkus majandusvööndis ning vastuolu MVS §-iga 17 puuduks.

Integreeritud mereala planeerimine täidab oma eesmärgi vaid juhul kui on tagatud piisav koostöö ja koordineerimine erinevate huvigruppide, avalikkuse ning pädevate ametiasutustega.⁷⁵ Sellest tulenevalt on planeerimismenetluse üks tähtsamaid etappe lisaks avalikustamisele ka kooskõlastamine. Kooskõlastamine planeerimismenetluses tähendab erinevate ametiasutustega suhtlemist, kellel on mingis kindlas valdkonnas erialased teadmised⁷⁶. Ei HMS ega PlanS sätesta üheselt kooskõlastamise definitsiooni, kuid selle eesmärk planeerimismenetluses on tuvastatav PlanS § 17 lõikes 5 sätestatust, mille kohaselt loetakse planeering kooskõlastatuks, vaatamata planeeringu kohta esitatud teistele ettepanekutele ja vastuväidetele, kui kooskõlastamisel ei viidata vastuolule seaduse või seaduse alusel kehtestatud õigusakti või kehtestatud planeeringuga. Seega on kooskõlastamise eesmärgiks kontrollimine, kas planeeringu koostamise käigus kujunenud planeeringulahendus on vastavuses kõigi valdkondlikes seadustes ja muudes õigusaktides sisalduvate nõuetega, sh erinevate planeeringutega.

Ametiasutused, kellega erinevate planeeringuliikide puhul planeeringulahendus kooskõlastada tuleb, on sätestatud PlanS § 17 lõikes 2. Eelnevalt on viidatud, et mereala ruumilisel planeerimisel oleks sobivaim kohaldada maakonnaplaneeringu menetlusnõudeid. PlanS § 17 lõike 1 alusel tuleb maakonnaplaneering kooskõlastada: 1) planeeritava maa-ala naabrusesse jäävate maakondade maavanematega ja planeeritava maa-ala kohalike omavalitsustega (p 1);

⁷⁵ S. Kidd jt (toim). The ecosystem approach to marine planning and management. New York: Earthscan 2011, lk 11.

⁷⁶ Planeerimiseseaduse muutmise ja sellest tulenevalt teiste seaduste muutmise seaduse 410 SE III seletuskiri. Riigikogu XI koosseisu menetluses, Avaldatud RT I 2009, 28, 170. Menetlusmaterjalid kättesaadavad: <http://www.riigikogu.ee/?page=eelnou&op=ems2&emshelp=true&eid=509449&u=20130430144338> (03.05.2013)

2) asjaomase riigiasutusega, kui planeeringuga kavandatakse olulise ruumilise mõjuga objekti (p 4); 3) Kaitseministeeriumiga, kui planeeringuga kavandatakse võib kaasa tuua riigikaitseliku objekti planeeritud tööviime vähenemise (p 5); 4) Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi, Keskkonnaministeeriumi, Veeteede Ameti, Lennuameti ja Muinsuskaitseametiga, kui planeeringuga kavandatakse avaliku veekogu koormamist ehitistega (p 6); 5) Kaitseministeeriumiga, kui planeeritavale maa-alale või avalikku veekogusse kavandatakse üle 28 meetri kõrgusi ehitisi, ning Kaitseministeeriumi ja Siseministeeriumiga, kui planeeritavale maa-alale või avalikku veekogusse kavandatakse üle 45 meetri kõrgusi ehitisi (p 7); 6) Kaitseministeeriumi ja Siseministeeriumiga, kui planeeritavale maa-alale või avalikku veekogusse kavandatakse üle 28 meetri kõrgusi tuulegeneraatoreid (p 8).

Seega on PlanS § 17 lõikes 2 maakonnaplaneeringutele kohustuslikud kooskõlastused kõik sobivad ja vajalikud mereala ruumilisele planeeringule. Lisaks tuleb mereala ruumiline planeering kindlasti kooskõlastada planeeritava mereala naabrusesse jäävate maakondade maavanematega. Põhjuseks see, et mereala ruumilise planeeringuga seatakse tingimusi ka rannikuala kasutamiseks ja majandamiseks. Rannikuala on aga maakonna territoorium ning seal korraldab planeerimisalast tegevust maavanem (PlanS § 4 lg 1). Seega on oluline, et seatavad rannikuala kasutustingimused oleksid maavanema poolt aktsepteeritud.

Mereala ruumiline planeering tuleks kindlasti kooskõlastada ka planeeritava mereala naabrusesse jäävate kohalike omavalitsustega. Selle põhjendus on sisuliselt sama, mis maavanemate kooskõlastamise kohustuse korral. Kohalikel omavalitsustel on oma haldusterritooriumiga piirneval merealal teatud planeerimispädevus. Nimelt korraldab kohaliku omavalitsus planeeringute koostamist oma haldusterritooriumiga piirnevas avalikus veekogus, kui kavandatakse ehitist, mis on kaldaga püsivalt ühendatud (PlanS § 4 lg 3). Mereala ruumiline planeering seab aga tingimusi ka rannikuala kasutamiseks. Seega võib see mingil määral piirata kohaliku omavalitsuse vabadust oma territooriumi ning territooriumiga piirneva avaliku veekogu planeerimisel. Kooskõlastamise kaudu on võimalik tagada seatud tingimuste vastuvõetavus kohaliku omavalitsuse poolt.

Maakonnaplaneeringut ei pea kooskõlastama kõigi ministeeriumidega, vaid ainult nendega, kes on sätestatud PlanS § 17 lõikes 2 ning kellel on täiendava kooskõlastamise vajaduse määrab Siseministeerium (PlanS § 17 lg 3 p 1). Mereala ruumiline planeering tuleks aga,

sarnaselt üleriigilise planeeringuga, koostada kõigi ministeeriumidega. Eelnevalt on korduvalt märgitud, et mereala ruumiline planeering on erinevaid valdkondlikke mereala kasutusviise integreerivaks vahendiks. Kooskõlastamine erinevate ministeeriumidega tagaks selle, et mereala planeerimisel oleks tasakaalustatult arvestatud kõigi valdkondlike ministeeriumide huviga ning need huvid oleksid vastavuses õigusaktidega. Ministeeriumil omakorda tuleks organiseerida ka oma allasutustelt, nt Keskkonnaministeeriumil Keskkonnaametilt ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumil Veeteede Ametilt, vajaliku sisendi saamine kooskõlastamiseks.

Kuna mereala ruumilisel planeerimisel ei sobi kooskõlastamisel maakonnaplaneeringu nõuete kohaldamine üks-ühele, tuleks PlanS §-i 17 täiendada lõikega, mille kohaselt mereala ruumiline planeering kooskõlastatakse ministeeriumide, planeeritava merealaga külgnevate maakondade maavanematega ning planeeritava merealaga külgnevate kohalike omavalitsustega.

Kooskõlastamisele peab kindlasti eelnema ka koostöö planeeringulahenduse kujundamisel, et vältida olukorda, kus mõni ministeerium või kohalik omavalitsus planeeringu kooskõlastamata jätab. Seega tuleks PlanS § 16 lõiget 1 täiendada punktiga, mille kohaselt mereala ruumiline planeering koostatakse koostöös ministeeriumide, planeeritava merealaga külgnevate maakondade maavanematega ning planeeritava merealaga külgnevate kohalike omavalitsustega. Seejuures ei tohi loomulikult unustada ka PlanS § 3 lõikes 1 sätestatud üht planeerimismenetluse peamist põhimõtet ehk avalikkuse põhimõtet, mis tähendab, et lisaks seaduses sätestatud ametiasutustele, maavanematele ja kohalikele omavalitsustele, peab ka teiste huvigruppide kaasamine olema võimalikult laiaulatuslik.

Ka mereala planeeringu kehtestamine peab lähtuma samadest alustest, mis selle algatamise korral. Kuna mereala ruumilise planeeringu näol on tegu ennekõike riigi huve väljendava valdkondadeülese dokumendiga, mille elluviimine puudutab mitmeid ministeeriume ning mis koostatakse ja kehtestatakse ka majandusvööndile, peaks mereala planeering olema kehtestatud Vabariigi Valitsuse korraldusega. Järelikult tuleks PlanS § 24 lõikesse 1 lisada, et ka mereala planeeringu kehtestab Vabariigi Valitsus.

Mereala ruumilise planeerimise menetluse osas on veel vajalik vaadata KSH menetlusega kaasnevaid aspekte. KeHJS § 33 lg 1, mis sätestab need strateegilised

planeerimisdokumendid, mille korral KSH on kohustuslik, ei käsitle mereala planeerimist. On ilmne, et erinevate inimtegevuste ning looduskeskkonna vaheliste konfliktide lahendamiseks ning merekeskkonna hea seisundi säilitamiseks on vajalik läbi viia KSH, mis ühelt poolt annab otsustajale vajaliku keskkonnavalase sisendi planeeringulahenduse väljatöötamiseks ning võimaldab samas avalikkusel osaleda otsuste tegemisel.⁷⁷ Seega tuleks KeHJS § 33 lg 1 punkti 2 täiendada ning sätestada, et KSH korraldatakse ka mereala planeeringule.

Mereala planeeringu menetlust puudutab ka PlanS § 10 lõikes 5¹ sätestatud Vabariigi Valitsuse õigust halduslepingu sõlmimiseks avaliku veekogu ehitise koostamiseks koostatava maakonnaplaneeringu koostamisest huvitatud isikuga. Kuna mereala ruumilise planeerimise regulatsiooni eesmärk ei ole üksikobjektide planeerimine vaid terviklik lähenemine mereala kasutamisele, ei tohiks ka PlanS § 10 lõikes 5¹ sätestatud halduslepingu sõlmimise võimalus kehtima jääda. Mereala terviklik planeerimine ei lähtu ühe arendaja huvidest, vaid kõikide huvigruppide, sh riigiasutuste, huvidest ja kohustustest mereala kasutamisel.

Mereala ruumiline planeering on oma sisult, sh sellega seatavate tingimuste osas, sarnaseim maakonnaplaneeringule. Järelikult peaks ka mereala planeeringu menetlus lähtuma maakonnaplaneeringu menetlusele seatud nõuetest, kuid mõningate eranditega.

Esiteks, mereala ruumilise planeeringu peaks algatama Vabariigi Valitsus ning selle koostamist peaks korraldama Siseministeerium. Sellise lahendusega tagataks nii mereala planeerimise võimalikkus majandusvööndis kui ka valdkonnaüleses, kuna planeeringu koostamist ei initsieeri vaid üks ministeerium. Ka mereala planeeringu kehtestamine tuleks lahendada Vabariigi Valitsuse otsusega, mis lisaks valdkondadeülesusele tagaks ka majandusvööndis planeeringu kehtestamise võimalikkuse.

Teiseks, mereala ruumiline planeering tuleks kooskõlastada ministeeriumide, planeeritava mereala naabrusesse jäävate maakondade maavanematega ning planeeritava mereala naabrusesse jäävate kohalike omavalitsustega. See tagab mereala planeeringuga rannikualale seatavate tingimuste aktsepteerimise (vajadusel ka mitteaktsepteerimise väljendamise võimaluse) maavanemate ja kohalike omavalitsuste poolt. Ministeeriumidega kooskõlastamise vajadus on tingitud sellest, et mereala kasutamiseks erinevate lubade

⁷⁷ K. Relve. Füüsiliste isikute subjektiivne avalik õigus ja põhjendatud huvi keskkonnavalades. Juridica 2004/I, 20-31.

väljastamine ning korra määramine on erinevate ministeeriumide pädevuses. Kooskõlastamise kaudu saaks ka ministeeriumid kinnitada (või põhjendatud juhul jätta kinnitamata), et mereala ruumilises planeeringus seatud tingimused vastavad õigusaktidele ning nende valdkondlikele arengueesmärkidele.

4.3. Mereala ruumilise planeeringu ülesanded

Mereala planeeringule ülesannete seadmine on üks keerulisemaid, kuid samas olulisemaid küsimusi sobiva ja piisava mereala ruumilise planeerimise õigusliku raamistiku sisseseadmisel. Ülesannete määramisega piirab PlanS ära, milliseid teemasid planeeringu koostaja üleüldse mereala planeeringus reguleerida tohib. Silmas tuleb pidada ka seda, et majandusvööndis on Eesti riigil piiratud tegutsemisvabadus.

Mereala planeeringu ülesanded, sarnaselt teiste planeeringuliikide ülesannetega, peaksid koosnema kahest suurest rühmast: esiteks, mereala ruumikasutuse arengu üldiste suundade kindlaksmääramine ning teiseks, spetsiifilised valdkonnad, mida mereala planeeringuga reguleerida tuleks.

Üleüldises võtmes peaks mereala ruumiline planeering määrama mereala kasutamise üldised põhimõtted ja suundumused, millest lähtutaks spetsiifiliste tegevusvaldkondade arengu planeerimisel ning võtma nende põhimõtete määratlemisel aluseks rahvusvaheliselt üldtunnustatud printsiipi mereala ruumilise planeerimise elluviimiseks – ökosüsteemset lähenemist. Siit tuleneb esimene PlanSis sätestamist vajav mereala planeeringu ülesanne: kogu mereala (eelnevast tulenevalt hõlmab see endas nii majandusvööndit, territoriaalmerd kui ka rannikuala kindlaks määratud ulatuses) tasakaalustatud ruumilise arengu põhimõtete ja suundumuste määratlemine. Nagu eelnevalt mainitud, oleks tegemist visiooniga, mis annab lähtekoha kõigi teiste tegevuste käsitlemisel planeeringus. Lisaks, tasakaalustatud ruumiline areng kohustab erinevate inimtegevuste ning ka looduskeskkonna huvide ja vajaduste justnimelt tasakaalustatud arvestamist, et majandustegevuse kasv ei toimuks keskkonna arvelt.⁷⁸ Sõna „tasakaalustatud“ täidab rolli ka ökosüsteemse lähenemise rakendamisel planeeringu koostamisel, mille eesmärgiks on inimtegevuste sektoriülese ja säästva majandamise tagamine eeldusel, et seejuures saavutatakse merestrateegia raamdirektiivis sätestatud hea keskkonnaseisundi saavutamine. Hea keskkonnaseisund tähendab mereala

⁷⁸ H. Veinla. Keskkonnamõju hindamine kui keskkonnariskide ennetamise ja juhtimise vahend. Juridica 2006/X, 692-701.

tervet, produktiivset ja vastupidavat seisundit, et tagada inimeste vajalikud ja soovitud teenused.⁷⁹

Mereala üldiste põhimõtete ja suundumuste määratlemise juurest on võimalik detailselt edasi suunduda konkreetsete teemade käsitlemise juurde. Nende ülesannete püstitamisel PlanSis on aga silmas vaja pidada kahte nüanssi. Esiteks, paljud mereala kasutusvaldkonnad, nt kalandus, on juba reguleeritud teiste instrumentidega kui mereala planeering. Seega tuleb mereala planeeringu ülesanded sõnastada selliselt, et valdkondade puhul, kus kasutustingimused on sisuliselt määratud teiste vahenditega, peaks mereala planeering neid tingimusi tsoneerimisel arvesse võtma, mitte iseseisvalt täiendavaid tingimusi määrama. Teiseks, erinevaid mereala kasutusvaldkondi on suur arv ning kindlasti lisandub juba teadaolevatele tegevustele lähiajal veelgi uusi huve. See tähendab, et mereala planeeringus käsitlemist vajavate ülesannete loetelu ei saa olla suletud nimekiri. Vastasel juhul võib mereala planeeringu alt välja jääda mõni valdkond, mida planeeringu koostamisel arvesse tuleks võtta. Seega peaks PlanSis tekkima võimalus Vabariigi Valitsusel seada mereala ruumilisele planeeringule täiendavaid ülesandeid.

Eelnevalt on nimetatud, et mereala planeeringutes käsitlemist vajavaid teemasid on palju. Peamiselt on nendeks meretransport ja sadamad, kalandus ja kalakasvatus, rekreatsioon, looduskaitse ja merekeskkond üldiselt, energeetika, sh taastuvenergeetika, riigikaitse ning maavarade kaevandamine. Mereala ruumilisele planeeringule ülesannete seadmisel ei olegi niivõrd oluline teemadering, vaid see, kuidas mingit teemat planeeringus käsitletakse. Mõne valdkonna puhul, nt kalandus või looduskaitse, on mereala kasutamise tingimused määratletud mõne muu instrumendiga, nt kaitseala kaitse-eeskirjaga. Teiste teemade puhul igasugune regulatsioon puudub ning mereala planeering oleks just see koht, kus antud kasutusvaldkonnale tingimusi seada. Seega on ülesannete sõnastamisel oluline silmas pidada, kas valdkonna arengutega tuleb pelgalt arvestada mereala ruumilisel planeerimisel või eeldab teema käsitlemine konkreetsete kasutustingimuste seadmist planeeringus.

Meretransport on ennekõike rahvusvahelise õigusega, täpsemalt UNCLOS-i ja Rahvusvahelise Merendusorganisatsiooni (IMO) poolt, reguleeritud valdkond. Majandusvööndis reguleerivad navigeerimist IMO reeglid, ennekõike rahvusvaheline konventsioon inimelude ohutusest

⁷⁹ K. Gee, B. Heinrichs, 2012.

merel⁸⁰. Territoriaalmeres seevastu on rannikuriigil õigus laevaliiklust reguleerida vastavalt oma soovidele ja vajadustele⁸¹, arvestades seejuures UNCLOS artiklis 17 sätestatud kõikide riikide rahumeelse läbisõidu õigust. Eestis reguleerib veeteede haldamist MSOS, mille § 47 lõike 4 kohaselt korraldab üldkasutataval veeteel navigatsioonimärgistuse ja laevateede projekteerimist, rajamist ning haldamist Veeteede Amet. Järelikult on laevateede ja navigatsiooni näol tegu valdkonnaga, mille käsitlemisel mereala ruumilises planeeringus on võimalik arvestada erinevate rahvusvahelisest õigusest tulenevate kohustusega ning siseriiklikult kindlaksmääratud veeteedega, kuid kasutustingimuste seadmine meretranspordi korraldamiseks ei ole võimalik puhtalt mereala planeeringuga. Erandina on võimalik PlanSis sätestada, et mereala planeeringuga on võimalik teha ettepanekuid laevateede muutmiseks või uute laevateede kavandamiseks.

Sadam on kaldaga püsivalt ühendatud ehitise. See tähendab, et sadamate planeerimine toimub PlanS § 4 lõike 3 alusel kohaliku omavalitsuse planeeringutega – üld- ja detailplaneeringutega. Ka maakonnaplaneeringule on PlanS § 7 lg 3 punkti 10 alusel seatud üheks ülesandeks sadamate paigutuse määramine. Järelikult on sadamate planeerimine PlanSis reguleeritud ning mereala planeering saaks olla täiendavaks instrumendiks sadamate paigutuse määramisel. Juhul kui mereala planeeringus on sadamate paigutust käsitletud, on maakonnaplaneeringute koostamisel vajalik mereala planeeringus seatud tingimustega arvestada. PlanSis tuleks seega sätestada, et mereala planeeringu ülesandeks on sadamate paigutuse kindlaksmääramine. Täpsemad ehitustingimused tuleks sadamatele seada kehtiva regulatsiooni alusel ehk kohaliku taseme planeeringutega.

Kalapüügi reguleerimine nii majandusvööndis kui ka territoriaalmeres on ühise kalanduspoliitika⁸² kaudu Euroopa Liidu ainupädevuses. Siseriiklikult reguleerivad kalandust kalapüügiseadus⁸³ ning ka kalapüügieeskiri. Kalapüügi korraldamine majandusvööndis toimub MVS § 6 alusel, mille paragrahv 1 sätestab muuhulgas, et Eesti Vabariik kehtestab kalavarude otstarbekaks kasutamiseks ja kaitseks (eeldatavasti majandusvööndis) kalavarude kasutamise ja kaitse korra. Viidatud õigusaktides seatud reeglitega kalapüügile, tuleb mereala

⁸⁰ Rahvusvaheline konventsioon inimelude ohutusest merel. RT II 2001, 22, 117

⁸¹ Euroopa Komisjon. Legal Aspects of Maritime Spatial Planning, lk 18

⁸² Euroopa Ühendus. Ühine kalanduspoliitika: kasutusjuhend. Luxembourg: Euroopa Ühenduste Ametlike Väljaannete Talitus, 2009. Kättesaadav arvutivõrgus: http://ec.europa.eu/fisheries/documentation/publications/pcp2008_et.pdf (03.05.2013)

⁸³ Kalapüügiseadus. RT I 1995, 80, 1384 - RT I, 08.11.2012, 2

ruumilise planeeringu koostamisel arvestada. Seega ei ole võimalik mereala planeeringuga kalandusele täiendavaid tingimusi seada. Kalandus on valdkond, millega tuleb teiste tegevuste planeerimisel arvestada ning tagada, et kalandusega tegelemiseks vajalikud tingimused oleksid konkreetsel merealal täidetud.

Loodusobjektide kaitse alla võtmist reguleerib LKS, mis ei erista otseselt merd ja maismaad. Kuna aga vaid territoriaalmeri on Eesti territooriumi osa, reguleerib LKS loodusobjektide kaitse alla võtmist Eesti suveräänsuse ja jurisdiktsiooni all olevatest merealadest vaid territoriaalmeres. Merekeskkonna kaitset majandusvööndis reguleerib MVS, mille § 12 alusel teostatakse merekeskkonna reostuse vältimist, saastekoormuse vähendamist ja kontrolli majandusvööndis vastavuses rahvusvaheliste konventsioonidega, millega Eesti on ühinenud, Eesti Vabariigi ja teiste riikide vaheliste lepingutega ja Eesti seadustikuga. Järelikult ei reguleeri MVS otseselt väärtuslike merealade kaitse alla võtmist.

LKSist tulenevalt ei toimu alade kaitse alla võtmine läbi planeerimismenetluse, va kohaliku tähtsusega objekti kaitse alla võtmine, mis toimub üldjuhul üld- või detailplaneeringu alusel (LKS § 10 lg 7 p 1). LKS alusel on erinevate loodusobjektide kaitse alla võtmine Vabariigi Valitsuse või keskkonnaministri pädevuses ning kaitse alla võtmiseks tuleb järgida LKS § 7 jj sätestatut.

Mereala planeeringus tuleks seega (sarnaselt maakonnaplaneeringule PlanS § 7 lg 3 punktis 11 sätestatud ülesandele) arvestada kaitsealade ja nende kasutustingimustega ning vajaduse korral teha ettepanekuid kasutamistingimuste täpsustamiseks, uute kaitsealade loomiseks või kaitsereežiimi lõpetamiseks. Majandusvööndis kaitsealasid ei ole, mistõttu seal tuleb mereala planeeringu koostamisel arvestada MVSis merekeskkonna kaitse kohta sätestatud tingimusi.

Mereala ruumilist planeerimist initsieerivaks jõuks on pea kõikjal olnud surve tuuleparkide merre rajamiseks. Eestis on tuuleparkide rajamine võimalik hoonestusloa alusel, mille väljastamist reguleerib VeeS. Hoonestusloa alusel on lisaks elektrituulikutele võimalik igasuguste ehitiste vette ehitamine, mis ei ole püsivalt ühendatud kaldaga. Mereala planeerimise ja hoonestusloa vahele loob VeeS § 22⁸ väga olulise seose. Nimelt keeldub § 22⁸ lõike 2 kohaselt Vabariigi Valitsus hoonestusloa menetluse algatamisest muuhulgas juhul kui taotletaval alal on algatatud maakonnaplaneering ja planeeringu koostamise menetlus ei ole lõppenud. Seega on VeeSist tuletatav, et hoonestusloa aluseks peaks olema mereala

planeering, mis käsitleks ka avalikku veekogusse kaldaga püsivalt ühendamata ehitiste rajamisele tingimuste seadmist. Seega tuleks PlanSis sätestada, et mereala planeeringu üheks ülesandeks on ka kaldaga püsivalt ühendamata ehitiste asukoha ja ehitustingimuste seadmine. Siin on oluline silmas pidada, et kaldaga püsivalt ühendamata ehitised ei ole vaid elektrituulikud.

Mereala kasutatakse ka riigikaitselistel eesmärkidel, milleks peamiselt on Kaitseväe harjutusväljad. Kaitseväe harjutusvälja territooriumil ei või kaitseväe korralduse seaduse⁸⁴ § 53 lõike 2 alusel kõrvaline isik sisuliselt viibida Kaitseväe üksuste õppuste, laskmiste jm ajal. Järelikult on Kaitseväe harjutusväljal viibimise piiramine ajutise iseloomuga, mida on otstarbekas teiste ülesannete lahendamisel ning neile tingimuste seadmisel silmas pidada. Kaitseväe korralduse seadus ei erista harjutusvälju merealal ja maismaal. Järelikult oleks otstarbekas sätestada PlanSis mereala planeeringu ühe ülesandena riigikaitselise otstarbega merealade määratlemine ja neile kasutustingimuste määramine.

Maapõuseaduse⁸⁵ (edaspidi: MaaPS) § 3 lõike 2 alusel on territoriaalmeres ja majandusvööndis asuvad maardlad üleriigilise tähtsusega, kui maavara kvaliteet või kogus on riigi majandusarengust lähtudes olulise tähtsusega, maavarast valmistatud toodetel on ekspordi potentsiaal või maavara kaevandamisest lähtuv oluline keskkonnamõju ulatub mitmesse maakonda või ületab riigipiiri. Maavara kaevandamise õigus tekib MaaPS § 25 lõike 1 järgi maavara kaevandamise loa alusel, mille väljastamine on reguleeritud MaaPS § 27 jj. Järelikult toimub kaevandamine loamenetluse, mitte planeeringute alusel. Mereala ruumilise planeeringuga on seoses kaevandamisega võimalik arvestada territoriaalmeres ja majandusvööndis asuvate maardlate ja tagada võimalus maavaravaru kasutuselevõtuks.

Rekreatsioon on kõige vähem reguleeritud valdkond mereala ruumilise planeerimise kontekstis oluliste teemade hulgas. Ainsana on rekreatsiooni puhul reguleeritud LKSis suplusrandade rajamist. LKS § 42 lõike 1 alusel määratakse supelranna ala kindlaks üldplaneeringuga. Mereala ruumilises planeeringus on seega võimalik kindlaks määrata suplusranna asukoht, mida peab kohalik omavalitsus oma üldplaneeringu koostamisel arvestama. Muus osas on rekreatsiooni käsitlemisel mereala planeeringu koostajal laiad võimalused tingimuste seadmiseks, kuna peale LKS-i seda teemat üheski õigusaktis ei

⁸⁴ Kaitseväe korralduse seadus. RT I 2008, 35, 213 - RT I, 20.03.2013, 18

⁸⁵ Maapõuseadus. RT I 2004, 84, 572 - RT I, 15.03.2013, 35

käsitleta. Seega, lisaks supelrandade asukohtade määramisele, tuleks mereala ruumilises planeeringus, sarnaselt maakonnaplaneeringule (PlanS § 7 lg 3 p 12), määrata ka merealal puhkealad ning määratleda nende alade kasutustingimused.

Lisaks tuleb arvestada, et tänases olukorras, kus erinevaid mereala kasutusviise tuleb aina juurde, ei ole võimalik kõiki kasutusvaldkondi seaduses ülesannetena sätestada. Seetõttu tuleks Vabariigi Valitsusele kui mereala planeeringu algatajale anda võimalus teha Siseministeeriumile ülesandeks ka täiendavate teemade lahendamine, kui selleks vajadus ilmneb.

Eelnevast tulenevalt ilmneb, et mereala kasutamine on valdkondlikult kohati väga detailselt reguleeritud ning mereala planeeringus käsitletavatele tsoonidele kasutustingimuste seadmise võimalus on piiratud. Sellele vaatamata tuleks PlanSis mereala ruumilise planeeringu ülesannetena nii majandusvööndis kui ka territoriaalmeres sätestada:

- 1) mereala tasakaalustatud ruumilise arengu põhimõtete ja suundumuste määratlemine;
- 2) merekeskkonna kaitseks vajalike meetmete kavandamine;
- 3) veeteede paigutuse arvestamine planeeringus ning vajaduse korral ettepanekute tegemine laevateede muutmiseks või uute laevateede kavandamiseks;
- 4) sadamate paigutuse määramine;
- 5) kalanduse toimimist tagavate meetmete kavandamine;
- 6) kaitsealade ja nende kasutustingimustega arvestamine ning vajaduse korral ettepanekute tegemine kasutamistingimuste täpsustamiseks, uute kaitsealade loomiseks või kaitserižiimi lõpetamiseks;
- 7) kaldaga püsivalt ühendamata ehitiste asukoha ja üldiste ehitustingimuste määramine;
- 8) riigikaitse otstarbega merealade määratlemine ning neile kasutustingimuste määramine;
- 9) maavaravaru kasutuselevõtuks vajalike meetmete tagamine ning maavaravaru kaevandamisest mõjutatud alade kasutustingimuste määratlemine;
- 10) puhkealade määratlemine ning nende kasutustingimuste määramine;
- 11) vajadusel muude Vabariigi Valitsuse seatud ülesannete lahendamine.

Mereala planeeringu ülesannete lahendamine ning selle kaudu kogu planeering, täidavad oma eesmärgi, kui planeeringus määratletud alad (tsoonid) ning neis seatud tingimused on

õiguslikult siduvad kas madalama taseme planeeringutele või teistele institutsioonidele, kes mereala kasutamist näiteks erinevate loamenetluste läbi lubavad.

4.4. Mereala ruumilise planeeringu õiguslik siduvus

Mereala ruumilise planeeringu õigusliku siduvuse käsitlemisel on kehtiva õiguse analüüsimisel lähtutud selle kahest osast. Esiteks, mereala ruumiliste planeeringutega seatavate tingimuste olemus ning teiseks, nende tingimuste rakendamisega seotud õiguslikud tagajärjed, sh seosed madalama taseme planeeringute ning teiste mereala kasutamist lubavate instrumentidega.

Mereala ruumilise planeeringuga tingimuste seadmise viisi valik on metoodiline küsimus ning õiguslikku reguleerimist ei vaja. See, millistest põhimõtetest näiteks tsoneerimisel lähtutakse, ei eelda vastavate põhimõtete sätestamist ka PlanSis. Oluline on, et valdkond, millele kasutustingimusi seatakse, oleks mereala ruumilise planeeringu ülesandena PlanSis sätestatud. Seega puudutab küsimus mereala ruumilise planeeringu õiguslikust siduvusest seda, milliseid õiguslikke tagajärgi toob planeeringu kehtestamine kaasa maavalitsustele, kohalikele omavalitsustele ning teistele institutsioonidele, kes omavad mõnda valdkondlikku pädevust mereala kasutamise lubamisel.

Mereala ruumiline planeering on sisuliselt üleriigilise planeeringuga võrdsel positsioonil olev planeeringuliik. Mereala planeeringu pädevuse määratlemisel ilmnes, et kõige otstarbekam on mereala planeering koostada nii majandusvööndile, territoriaalmerele kui ka rannikualale. See tähendab maakonnaplaneeringute koostamisele tingimuste seadmist mereala planeeringuga. Seega tuleb PlanSis sätestada, et mereala planeering on aluseks maakonnaplaneeringute koostamisele. Alternatiivina oleks võimalik PlanSis sätestada, et maakonnaplaneeringu koostamisel tuleb arvestada mereala planeeringus sätestatud tingimusi. Sisulist vahet kahes sõnastuses ei ole. PlanSi üldist loogikat arvestades, tuleks eelistada esimest varianti, kuna selliselt on sõnastatud ka hierarhiline seos maakonnaplaneeringu ja üldplaneeringu (PlanS § 7 lg 4) ning üldplaneeringu ja detailplaneeringu (§ 8 lg 7) vahel.

Samal põhjusel nagu maakonnaplaneeringute puhul, on ka rannikuala kohalike omavalitsuste üldplaneeringute ja mereala ruumilise planeeringu vahele vajalik tekitada PlanSis seos. Järelikult tuleb PlanSis sätestada, et mereala ruumiline planeering on aluseks nii maakonnaplaneeringute kui ka üldplaneeringute koostamisele. Kuna mereala planeering võib

näiteks kaldaga püsivalt ühendatud ehitiste paigutuse määramise osas mõjutada ka detailplaneeringute koostamist, tuleb PlanSis ette näha erisus: kui kehtestatud üldplaneering puudub või mereala planeeringust varem kehtestatud üldplaneering ei kajasta kehtestatud mereala planeeringus sätestatud, on kehtestatud mereala planeering detailplaneeringute koostamise aluseks. Sarnaselt on PlanSis reguleeritud ka maakonnaplaneeringu suhe üld- ja detailplaneeringutesse (§ 7 lg 4).

MVS võimaldab iseenesest Eesti riigi suveräänsete õiguste ja jurisdiktsiooni elluviimisel majandusvööndis mereala planeerimise kasutamist. Seda eelnevalt korduvalt viidatud MVS § 17 alusel, mille järgi MVSis nimetatud pädevad riigiasutused ja majandusvööndi kaitsmise korra määrab Vabariigi Valitsus. Seega võib Vabariigi Valitsus sätestada, et majandusvööndi kaitsmine ja erinevate tegevuste majandamine toimub mereala planeeringu alusel. Selle asemel, et sätestada iga erineva tegevusvaldkonna juures MVSis eraldi, et vastava tegevuse koordineerimise aluseks on mereala planeering, oleks otstarbekam näiteks MVS §-i 4 viia sisse täiendav lõige, mille kohaselt määratakse majandusvööndi kasutamise tingimused kindlaks mereala planeeringuga. Loomulikult tuleb silmas pidada, et mereala planeering peab eriti majandusvööndis olema vastavuses rahvusvahelise mereõiguse üldtunnustatud normidega ning Eesti Vabariigi poolt sõlmitud riikidevaheliste lepingutega (MVS § 1).

Avaliku veekogu koormamiseks kaldaga püsivalt ühendamata ehitisega, näiteks elektrituulikuga, on vajalik hoonestusluba. Täna kehtivas PlanSis ja VeeSis on hoonestusluba ja maakonnaplaneering omavahel seotud selliselt, et hoonestusluba peab vastama maakonnaplaneeringule, mis käsitleb kaldaga püsivalt ühendamata ehitiste rajamist. Lisaks ei algatata VeeS § 22⁸ lõike 2 alusel hoonestusloa menetlust, kui samale merealale on algatatud maakonnaplaneering, mille menetlus ei ole lõppenud. Samalaadne seos peaks PlanSis ja VeeSis senise maakonnaplaneeringu asemel tekkima ka mereala planeeringu ja hoonestusloa vahel. VeeSis tuleks üheselt sätestada, et hoonestusloa väljastamise aluseks on kehtiv mereala planeering, mis näeb soovitud merealale ette kaldaga püsivalt ühendamata ehitise ning seab selle rajamiseks ka ehitustingimusi.

Ülejäänud valdkondade osas, mida mereala planeeringus käsitletakse, tuleb asuda seisukohale, et mehhanismid nende valdkondade reguleerimiseks ei võimalda mereala planeeringuga nendele kasutustele tingimuste seadmist, kuna see eeldab olemasolevate loamenetluste ja erinevate õigusaktide põhjalikku muutmist. Seega ei jää mereala planeeringul

nende tegevuste osas antud hetkel muud üle, kui arvestada muude arengudokumentidega seatud tingimusi planeeringu koostamisel, kaardistada mereala kasutus olemasolevate kasutusvaldkondade osas ning planeerida uusi tegevusi merealal osas, mis ei lähe vastuollu rahvusvaheliste kokkulepetega, Euroopa Liidu ja Eesti õigusaktidega ning merealal juba elluviidavate tegevustega.

Kokkuvõte

Mereala kasutamine on aasta aastalt aina intensiivsem. Lisaks sellele, et kasvanud on selliste traditsiooniliste kasutusviiside nagu kalanduse ja meretransporti maht, on viimastel aastatel esile kerkinud ka täiesti uusi tegevusi merealal nagu taastuvenergeetika arendamine või vesiviljelus. Nii nagu maismaa, on ka mereala piiratud ressurss. Seetõttu on paratamatu, et aina intensiivsema kasutuse korral tekivad konfliktid erinevate kasutusviiside vahel ning lisaks ka inimtegevuse ja looduskeskkonna vahel.

Sarnaselt maismaale on ka merealal erinevate kasutusviiside omavaheliste ning ka looduskeskkonnaga tekkivate konfliktide lahendamiseks ja mereala kasutuse pikaajaliseks planeerimiseks sobivaimaks vahendiks mereala ruumiline planeerimine. Mereala planeeringuga on võimalik kindlaks määrata erinevatel merealadel toimuvad tegevused, tegevuste omavahelised seosed ning nende tegevuste elluviimiseks vajalike tingimuste täitmine.

Ruumilist planeerimist reguleerib Eestis PlanS. PlanS sätestab planeeringute liigid, nende koostamiseks ja menetlemiseks pädevad asutused, planeeringutega lahendatavad ülesanded ja planeerimismenetluse reeglid. Kuigi PlanS sisaldab üksikuid viiteid ka mereala ruumilise planeerimise rakendamiseks, on PlanSi sisu siiski ennekõike suunatud maismaa planeerimiseks. Kehtiv õigus ei ole seega piisavalt selge mereala ruumilise planeerimise elluviimiseks Eesti merealadel.

Peamiseks puuduseks on sobiva planeeringuliigi ning selle planeeringu koostamiseks pädeva asutuse puudumine. PlanSi mõtteks on läbivalt see, et mereala planeerimine peaks toimuma maakonnaplaneeringuga. Selle selgeimaks väljenduseks on PlanS § 7 lg 2 p 3, mille alusel võib maakonnaplaneeringu koostada ka avalikule veekogule, milleks VeeS § 5 lg 1 punkti 2 järgi on ka territoriaalmeri. Samas puuduvad täna maakondade piirid meres, mis tähendab, et maavanematel ei ole PlanS alusel õigus mereala ruumilise planeeringu kehtestamiseks, kuna maavanema planeerimispädevus piirdub maakonna territooriumiga (PlanS § 4 lg 1). Järelikult ei ole maakonnaplaneering mereala planeerimiseks sobiv planeeringuliik.

Üleriigiline planeering hõlmab kogu riigi territooriumi (PlanS § 6 lg 1) ning selle koostajaks on riik Vabariigi Valitsuse ja Siseministeeriumi kaudu. Sellele vaatamata ei ole ka üleriigiline planeering sobiv vahend mereala planeerimiseks. Esiteks ei ole üleriigilisele planeeringule

PlanSis lahendamiseks seatud ülesanded piisavad mereala ruumiliseks planeerimiseks. Ühelt poolt ei kuulu üleriigilise planeeringu ülesanded mereala planeeringus lahendamist vajavate ülesannete hulka. Teiselt poolt ei ole üleriigilise planeeringu ülesannete seas paljusid täiendavaid ülesandeid, mis jällegi mereala planeeringus lahendamist vajavad.

Kehtiv PlanS ei reguleeri piisavalt ka mereala planeeringu õiguslikku siduvust teiste planeeringuliikide ning mereala kasutamist lubavate instrumentide suhtes. Ainus seos mõne loamenetluse ja maakonnaplaneeringu vahel on loodud PlanS § 7 lõikega 4¹, mis sätestab tingimuse, et avaliku veekogu ehitisega koormamiseks peab VeeS § 22⁵ lõikes 1 sätestatud hoonestusluba vastama selle planeeringu nõuetele. VeeS alusel omakorda keeldub Vabariigi Valitsus VeeS § 22⁸ lõike 2 alusel hoonestusloa menetluse algatamisest muuhulgas juhul, kui taotletaval alal on juba algatatud mõne teise hoonestusloa menetlus või kui taotletaval alal on algatatud maakonnaplaneering ja planeeringu koostamise menetlus ei ole lõppenud. See on ainuke, kuid samas märkimisväärse tähendusega säte PlanSis, mis reguleerib maakonnaplaneeringu õiguslikku siduvust merealal ning annab muuhulgas indikatsiooni, milline peaks see õiguslik seos olema ka teiste mereala kasutamise valdkondade ja mereala ruumilise planeeringu vahel.

Majandusvööndis ei toimu käesoleval ajal üldse mingit planeerimistegevust, sest igasugune regulatsioon seal mereala ruumilise planeerimisega tegelemiseks puudub. Arengud Euroopas aga näitavad aina kasvavat trendi ka majandusvööndi kasutamiseks nt tuuleenergia tootmiseks või veealuste torujuhtmete ning kaablite paigaldamiseks. Järelikult on vajalik, et mereala ruumilise planeerimise regulatsioon laieneks ka majandusvööndile.

Rahvusvahelisest õigusest ega ka Euroopa Liidu õigusest, samuti ka soovituslikest dokumentidest, ei tulene üheselt sobivat lahendust mereala ruumilise planeerimise õigusliku regulatsiooni loomiseks. Vastust sellele küsimusele ei anna ka teiste riikide praktika käsitlemine, kuna mereala planeerimine on riigile kuuluva mereala suurusest, riigi haldus-territoriaalsest korraldusest ning planeerimissüsteemidest tulenevalt niivõrd erinev. Seega tuleb välja pakkuda õiguslik regulatsioon, mis võimaldaks mereala ruumilise planeerimise rakendamist nii territoriaalmeres kui ka majandusvööndis, pidades samal ajal silmas Eestile iseloomulikke külgi mereala majandamisel ning ruumilisel planeerimisel.

Eesti jaoks sobivaimaks ning olemasolevat planeerimissüsteemi kõige vähem muutvaks ja koormavaks lahenduseks oleks uue planeeringuliigi – mereala planeeringu – lisamine PlanSi. Mereala planeeringu näol oleks tegu planeeringuga, mis on menetlusnõuete ning õigusliku siduvuse seisukohast sarnasem maakonnaplaneeringuga. Samal ajal sisaldaks see endas ka elemente üleriigilisest planeeringust. Peamiselt planeeringu koostamise korraldaja osas.

Mereala ruumilise planeerimise rakendamiseks sobiva õigusliku raamistiku tekitamiseks tuleb PlanSi sisse viia uus planeeringuliik – mereala planeering – mille algatajaks ja kehtestajaks oleks Vabariigi Valitsus ning mille koostamist korraldaks Siseministeerium. PlanSis tuleks sätestada, et mereala planeering koostatakse majandusvööndile, territoriaalmerele ning rannikualale PlanSis kindlaksmääratud ulatuses. Sellise lahendusega tagatakse mereala planeeringus kõikide oluliste valdkondade tasakaalustatud arvestamine ning mere ja ranniku funktsionaalsete seoste käsitlemine.

Mereala planeeringu menetlus peaks lähtuma maakonnaplaneeringu menetlusest, kuid teatavate erisustega. Nimelt tuleks mereala planeering kooskõlastada nii ministeeriumide, planeeritava mereala naabrusesse jäävate maakondade maavanematega ning planeeritava mereala naabrusesse jäävate kohalike omavalitsustega. Maavanemate ja kohalike omavalitsuste kooskõlastus on vajalik, et tagada mereala planeeringus seatud tingimuste aktsepteeritavus.

Mereala planeeringus lahendamist vajavate ülesannete seas on selliseid, mis eeldavad pelgalt teemaga arvestamist (nt kalandus, veeteede paigutus, kaevandamine) planeeringu koostamisel, kuna see on reguleeritud mõne muu õigusaktiga ning vähesel määral ka ülesandeid, mille tulemuseks ongi mingi valdkonna jaoks mereala ning selle tegevuse elluviimise tagamiseks vajalike kasutustingimuste kindlaksmääramine (nt avaliku veekogu koormamine kaldaga püsivalt ühendamata ehitisega). Mereala planeeringule PlanSis seatavate ülesannete loetelu peab jääma lahtiseks nimekirjaks, et Vabariigi Valitsusel oleks vajadusel võimalik Siseministeeriumile anda mereala planeeringus lahendamiseks täiendavaid ülesandeid.

Mereala planeerimine ei täida soovitud eesmärki, kui sellega kaardistatakse vaid olemasolev mereruumi kasutus. Mereala planeeringuga on võimalik kaasa aidata mereala majandamisele jätkusuutlikul viisil, eeldusel et mereala planeeringuga kavandatakse mereala pikaajalist kasutust ning erinevate tingimuste seadmisel on õiguslikud tagajärjed. Mereala planeering

peab olema aluseks madalama taseme planeeringute – maakonnaplaneeringute ning üld- ja detailplaneeringud – koostamisele. Lisaks peaksid mereala planeeringus seatavad tingimused olema järgmiseks kohustuslikud teistele mereala kasutamist lubavatele institutsioonidele erinevate lubade väljastamisel. See eeldab aga valdkondlike õiguslike regulatsioonide põhjalikku muutmist.

Mereala ruumilise planeerimise korrektse õigusliku raamistiku loomisega on võimalik tekitada selgus ja läbipaistvus mereala kasutamisel ja kasutamise lubamisel nii ametiasutustele kui ka erinevatele huvigruppidele, kes mereala kasutada soovivad. Mereala ruumiline planeering ei ole ega saagi olla ainuke vahend mereala majandamiseks. Küll aga tagab see erinevate valdkondade, sh looduskeskkonna, omavahelise integreerimise, mis aitaks aina intensiivsema mereala kasutamise juures lahendada juba ilmnevaid konflikte ja planeerida mereala viisil, mis tulevikus aitaks neid konflikte üldse vältida ning kasutada mereruumi säästlikul ja jätkusuutlikul viisil.

Problems of the legal framework for maritime spatial planning in Estonia

Summary

The intensity of marine usage is growing from year to year. In addition to developments in such traditional activities as shipping or fishing, more modern uses, like renewable energy production or aquaculture, have emerged in recent years. Sea is no different from land when it comes to space – it is also a limited resource. Taking into consideration that sea space is a limited resource, a vast amount of activities is already taking place in this limited resource and additional uses are adding constantly. Therefore, conflicts within these activities as well as between human actions and environment are inevitable.

The most suitable tool for solving conflicts and planning the future use of marine areas is considered to be maritime spatial planning. Maritime spatial planning enable to map different economic uses of sea, identify the interconnections and possible conflicts between the different uses and set principles and objectives in order to find the most sustainable way to manage marine areas, especially in the light of the environment. The latter is the most common and overarching principle of maritime spatial planning – the ecosystem approach. The ecosystem approach “aims at achieving a Baltic Sea ecosystem in good status - a healthy, productive and resilient condition so that it can provide the services humans want and need”⁸⁶.

Spatial planning in Estonia is regulated with the Estonian Planning Act. Planning Act stipulates the different planning levels, competent institutions in charge of implementing spatial planning, the objectives of each plan and the rules of the planning process. Even though the Planning Act includes some references to implement maritime spatial planning, its sole core is still terrestrial planning. Most of all, the Planning Act does not consider the different legal background of land and sea. Land is primarily privately owned, while marine areas are in the ownership of the state. Therefore, the current legal regulation of spatial planning does not support maritime spatial planning.

The main gap in the planning law in force is that it does not designate the competent authority for maritime spatial planning. The thought behind the Planning Act is that the most suitable planning level for maritime spatial planning should be county plan. Most significant

⁸⁶ K. Gee, B. Heinrichs, lk 7

implication of this is that the Planning Act stipulates that a county plan can also be prepared for public bodies of water, which are also territorial seas, based on the Water Act of Estonia. Considering that county governors are also representatives of the state, the solution presented in the Planning Act seems like a reasonable one. Still, the main drawback is that the territory of counties does not extend to territorial waters, not even mentioning the exclusive economic zone. A county governors' competence for making planning decisions is only linked with the territory of the county. Consequently, maritime spatial planning cannot be carried out on county level.

National plan could also be a suitable and already existing planning level for maritime spatial planning, because the planning area for a national plan is the whole territory of Estonia (which also covers the territorial seas) and it is initiated by the Government of Estonia and prepared by the Estonian Ministry of the Interior. This gives the national plan the necessary territorial and institutional competence.

Still, national plan is also not the suitable planning level for maritime spatial planning, because the objectives set for the national plan in the Planning Act are not adequate in order to carry out maritime spatial planning. First, not all objectives set for the national plan, for example directing the development of settlement systems, are necessary to solve in a maritime spatial plan. On the other hand, not all objectives necessary to cover in a maritime spatial plan are stipulated as objectives for a national plan.

Planning Act is also insufficient when it comes to regulating legal connections with other planning levels and different instruments, including licensing, used in managing marine areas. Currently, a maritime spatial plan is a precondition for a building permit for erecting structures not permanently adjacent to the shore. Maritime spatial plan is a precondition for a building permit only if such a plan is in place. Otherwise, giving out a building permit can be decided case-by-case. For a maritime spatial plan to be an actual instrument to use when managing marine areas, these connections with other managing instruments must be more firm than they are today.

When maritime spatial planning in territorial waters is somewhat regulated with the Planning Act, then exclusive economic zone is not regulated at all. As recent developments in Europe show a growing interest for using the exclusive economic zone, for off shore wind parks or

pipelines for example, a maritime spatial planning regulation is needed that would also cover the exclusive economic zone.

International law or the legislation and recommendations of European Union do not give one comprehensive example of the perfect maritime spatial planning regulation for Member States. Even the practical examples of countries already implementing maritime spatial planning are very different in both, their legal backgrounds and maritime spatial plans adopted. The differences arise from the size of the marine areas of each country and the differences in planning systems. In order to set up a legal framework for maritime spatial planning in territorial waters and exclusive economic zone, the special characteristics of Estonia – its territorial organization and the current planning system – have to be considered.

The best solution, which would also change the existing planning system in minimum, would be to introduce a new planning level to the Planning Act – a maritime spatial plan. Maritime spatial planning regulation most suitable for Estonia would be a mixture of the regulation of a county plan and the national plan.

First, the Planning Act should stipulate, similar to the national plan, that the Government of Estonia initiates a maritime spatial plan and the Estonian Ministry of the Interior prepares it. It should also be introduced that a maritime spatial plan is prepared for exclusive economic zone, territorial waters and the coastal strip in the scope designated by the Planning Act. These solutions in the Planning Act would guarantee the integration of different sectorial policies into one comprehensive plan and deal with the functional linkage between activities on marine and coastal areas.

The planning process of a maritime spatial plan should originate from the process of a county plan, but with some variations. The main difference concerns the coordination of a prepared plan. In order to achieve acceptance from county governors and local governments and develop the necessary integration of different sectorial policies, the ministries of Estonia, county governors and local governments, should coordinate a maritime spatial plan.

Another necessary requirement for maritime spatial plans is setting the objectives to be solved when preparing the plan. The objectives can be divided into two groups. First, objectives that are regulated with other instruments or legal acts and need only consideration when preparing a maritime spatial plan. These include fisheries, maritime transport and mineral extraction.

Second, objectives that can only be solved with a maritime spatial plan by setting necessary principles for carrying out certain activities in the future. This mainly includes designating suitable areas for building structures that are not permanently adjacent to the shore. In addition, it should be stipulated that the Government of Estonia could assign additional objectives, should such necessity appear.

The main goal of maritime spatial planning is not only mapping the use of marine areas. If regulated and used right, maritime spatial planning can substantially contribute to the management of marine areas by setting principles for using certain areas and the legal implications of such principles. To achieve this, a maritime spatial plan should always be the bases for lower level plans. In case of Estonia, this means county plans and the plans of local governments – comprehensive plans and detail plans. In addition, other instruments used when allowing the use of marine areas should have the maritime spatial plan as their precondition. The latter assumes substantial amendments in the current legal framework in Estonia.

By creating the right legal framework for maritime spatial planning, an essential clarity and transparency could be achieved for different institutions and stakeholders with the aspiration to use marine areas. It must be kept in mind that a maritime spatial plan cannot be the only instrument for managing marine areas. At the same time, it is the most suitable tool for integrating different activities on marine areas, including the demands set by the environmental conditions and planning the sustainable use of the sea in a long-term perspective.

Lühendid

EhS – Ehitusseadus

ETHS – Eesti territooriumi haldusjaotuse seadus

HMS – Haldusmenetluse seadus

KeHJS – Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seadus

KMH – Keskkonnamõju hindamine

KOKS – Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus

LKS – Looduskaitse seadus

MaaPS – Maapõu seadus

MPS – Merealapiiride seadus

MSOS – Meresõiduohutuse seadus

MSRD – Merestrateegia raamdirektiiv

MVS – Majandusvööndi seadus

PlanS – Planeerimisseadus

PS – Eesti Vabariigi põhiseadus

ROG – *Raumordnungsgesetz*, Saksa ruumilise planeerimise seadus

SadS – Sadamaseadus

UNCLOS – ÜRO mereõiguse konventsioon

VeeS – Veeseadus

VVS – Vabariigi Valitsuse seadus

Kasutatud kirjandus

1. Douvere, F. The importance of marine spatial planning in advancing ecosystem-based sea use management. *Marine Policy* 2008/32, 762-771.
2. Douvere, F., jt. The role of marine spatial planning in sea use management: The Belgian case. *Marine Policy* 2007/31, 182-191.
3. Drankier, P. Embedding Maritime Spatial Planning in National Legal Frameworks. *Journal of Environmental Policy & Planning* 2012/14:1, 7-27.
4. Gee, K., Heinrichs, B. Necessary common minimum requirements for Maritime Spatial Planning (MSP) in the Baltic Sea. *Sine loco*, 2012. Kättesaadav arvutivõrgus: http://www.vasab.org/files/documents/MSP/minimum_requirements.pdf
5. Gee, K., Heinrichs, B., Kannen, A. BaltSeaPlan Vision 2030. Towards the sustainable planning of Baltic Sea space. Geesthacht, 2012. Kättesaadav arvutivõrgus: http://www.baltseaplan.eu/index.php?cmd=download&subcmd=downloads/BaltSeaVision_2030_OnlineDownload_Inhaltverlinkt.pdf
6. Gilliland, P. M., Laffoley, D. Key elements and steps in the process of developing ecosystem-based marine spatial planning. *Marine Policy* 2008/32, 787-796.
7. Euroopa Komisjon. Legal Aspects of Maritime Spatial Planning. *Sine loco*, 2008, lk 71. Kättesaadav arvutivõrgus: http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/documentation/studies/documents/legal_aspects_msp_report_en.pdf
8. Euroopa Komisjoni Teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja sotsiaalkomiteele ning regioonide komiteele. Euroopa Liidu integreeritud merenduspoliitika. KOM(2007) 575, Brüssel, 10.10.2007
9. Euroopa Komisjoni Teatis. Mereala ruumilise planeerimise suunised: ühiste põhimõtete saavutamine Euroopa Liidus. KOM (2008) 791, Brüssel, 25.11.2008
10. Euroopa Komisjoni Teatis Euroopa Parlamendile, Nõukogule, Euroopa Majandus- ja sotsiaalkomiteele ning regioonide komiteele. Mereala ruumiline planeerimine Euroopa Liidus – saavutused ja tulevikuväljavaated. KOM (2010) 771, Brüssel, 17.12.2010
11. Euroopa Komisjoni Teatis Euroopa Parlamendile, Nõukogule, Euroopa Majandus- ja sotsiaalkomiteele ning regioonide komiteele. Sinine kasv: merenduse ja meremajanduse võimalused jätkusuutlikuks kasvuks. KOM (2012) 494, Brüssel, 13.09.2012
12. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 12.03.2013 direktiivi ettepanek nr 2013/0074, millega kehtestatakse mereala ruumilise planeerimise ja rannikuala integreeritud haldamise

raamistik. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0133:FIN:ET:PDF>

13. Euroopa Ühendus. Ühine kalanduspoliitika: kasutusjuhend. Luxembourg: Euroopa Ühenduste Ametlike Väljaannete Talitus, 2009. Kättesaadav arvutivõrgus: http://ec.europa.eu/fisheries/documentation/publications/pcp2008_et.pdf
14. Hiiu maakonnaga piirneva mereala maakonnaplaneering: lähteseisukohad. Hiiu maavalitsus, 2013. Kättesaadav arvutivõrgus: http://hiiumeri.artes.ee/dokumendid/cat_view/10-lahteseisukohad
15. Kidd, S., jt (toim). The ecosystem approach to marine planning and management. New York: Earthscan 2011.
16. Kindström, M. Towards Marine Spatial Planning in the Baltic Sea. *Sine loco*, 2008. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://balance-eu.org/xpdf/balance-technical-summary-report-no-4-4.pdf>
17. Maes, F. The international legal framework for marine spatial planning. *Marine Policy* 2008/32, 797-810.
18. Merusk, K., jt. PõhiSK § 2 komm 4 ja 6. Ü. Madise jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura, 2012.
19. Olle, V., jt. PõhiSK XIV ptk komm 3. Ü. Madise jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura, 2012.
20. Planeerimisseaduse muutmise ja sellest tulenevalt teiste seaduste muutmise seaduse 410 SE III seletuskiri. Riigikogu XI koosseisu menetluses, Avaldatud RT I 2009, 28, 170. Menetlusmaterjalid kättesaadavad: <http://www.riigikogu.ee/?page=eelnou&op=ems2&emshelp=true&eid=509449&u=20130430144338>
21. Relve, K. Füüsiliste isikute subjektiivne avalik õigus ja põhjendatud huvi keskkonnaasjades. *Juridica* 2004/I, 20-31.
22. SA Keskkonnaõiguse Keskus. Merealade ruumiline planeerimine: kehtiva õiguse analüüs ja lahendused selle täiendamiseks. 2010. Kättesaadav arvutivõrgus: http://k6k.ee/files/K6K_Merealade_anal%C3%BC%C3%BCs_l6plik_9.01.11.pdf
23. Schultz-Zehden, A., Gee, K., 'Scibior, K. Handbook on Integrated Maritime Spatial Planning. *Sine loco*, 2008. Kättesaadav arvutivõrgus: http://www.plancoast.eu/files/handbook_web.pdf (03.05.2013)
24. Siseministeerium ja OÜ Hendrikson&Ko. Merealade ruumilise planeerimise metoodika. 2009. Kättesaadav arvutivõrgus: https://www.siseministeerium.ee/public/Merealade_planeerimise_metoodika.pdf

25. UNESCO-IOC. Visions of Sea Change: Report of the First International Workshop on Marine Spatial Planning. Pariis, 2006. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://ioc3.unesco.org/icam/images/stories//SEA%20CHANGE%20VISION%20.pdf>
26. Veinla, H. Keskkonnamõju hindamine kui keskkonnariskide ennetamise ja juhtimise vahend. Juridica 2006/X, 692-701.
27. Üleriigiline planeering „Eesti 2030+“ ja selle tegevuskava. Siseministeerium, 2012. Planeering kättesaadav arvutivõrgus: http://eesti2030.files.wordpress.com/2012/09/eesti-2030-tekst_120725.pdf

Kasutatud õigusaktid

28. Act concerning the maritime areas of the Republic of Poland and the maritime administration. 1991. Kättesaadav arvutivõrgus: www.ums.gov.pl/osc/przepisy/ob_morskie_ang.doc
29. Bioloogilise mitmekesisuse konventsiooni ratifitseerimise seadus. RT II 1994, 13, 41
30. Eesti territooriumi haldusjaotuse seadus. RT I 1995, 29, 356 - RT I, 19.03.2013, 3
31. Eesti Vabariigi põhiseadus. RT 1992, 26, 349 - RT I, 27.04.2011, 2
32. Ehitusseadus. RT I 2002, 47, 297 - RT I, 25.05.2012, 22
33. Euroopa Liidu leping. ELT C 83, 30.03.2010, lk 13-45
34. Euroopa nõukogu 21.05.1992. a direktiiv 92/43/EMÜ looduslike elupaikade ning loodusliku taime- ja loomastiku kaitse kohta. ELT L 206, 22.07.1992, 102-145.
35. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 27. juuni 2002. a direktiiv 2002/59/EÜ, millega luuakse ühenduse laevaliikluse seire- ja teabesüsteem ning tunnistatakse kehtetuks nõukogu direktiiv 93/75/EMÜ. EÜT L 208, 5.8.2002, 10-27.
36. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. mai 2003. a direktiiv 2003/35/EÜ, milles sätestatakse üldsuse kaasamine teatavate keskkonnaga seotud kavade ja programmide koostamisse ning muudetakse nõukogu direktiive. ELT L 156, 25.06.2003, 466-473.
37. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 29. aprilli 2004. a otsus nr 884/2004/EÜ millega muudetakse otsust 1692/96/EÜ üleeuroopalise transpordivõrgu arendamist käsitlevate ühenduse suuniste kohta. ELT L 167, 30.04.2004, 1-55.
38. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 17. juuni 2008. a direktiiv 2008/56/EÜ millega kehtestatakse ühenduse merekeskkonnapoliitika-alane tegevusraamistik (merestrateegia raamdirektiiv). ELT L 164, 25.06.2008, 19-40.

39. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 23. aprilli 2009. a direktiiv 2009/28/EÜ taastuvatest energiaallikatest toodetud energia kasutamise edendamise kohta ning direktiivide 2001/77/EÜ ja 2003/30/EÜ muutmise ja hilisema kehtetuks tunnistamise kohta. ELT L 140, 05.06.2009, 16-62.
40. Haldusmenetluse seadus. RT I 2001, 58, 354 - RT I, 23.02.2011, 8
41. Kaitseväge korralduse seadus. RT I 2008, 35, 213 - RT I, 20.03.2013, 18
42. Kalapüügiseadus. RT I 1995, 80, 1384 - RT I, 08.11.2012, 2
43. Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seadus. RT I 2005, 15, 87 - RT I, 21.12.2011, 15
44. Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus. RT I 1993, 37, 558 - RT I, 26.03.2013, 6
45. Looduskaitse seadus. RT I 2004, 38, 258 - RT I, 18.04.2013, 3
46. Maapõuseadus. RT I 2004, 84, 572 - RT I, 15.03.2013, 35
47. Majandusvööndi seadus. RT 1993, 7, 105 - RT I, 21.03.2011, 19
48. Marine and Coastal Access Act 2009. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2009/23/contents>
49. Merealapiiride seadus. RT 1993, 14, 217
50. Meresõiduohutuse seadus. RT I 2002, 1, 1 - RT I, 06.07.2012, 51
51. Nõukogu 20. detsembri 2002. a määrus (EÜ) nr 2371/2002 ühisele kalanduspoliitikale vastava kalavarude kaitse ja säästva kasutamise kohta. EÜT L 358, 31.12.2002, 59-80.
52. Planeerimisseadus. RT I 2002, 99, 579 - RT I, 14.02.2013, 3
53. Planeerimisseaduse muutmise ja sellest tulenevalt teiste seaduste muutmise seadus 410 SEIII Riigikogu XI koosseisu menetluses, Avaldatud RT I 2009, 28, 170. Menetlusmaterjalid
kättesaadavad: <http://www.riigikogu.ee/?page=eelnou&op=ems2&emshelp=true&eid=509449&u=20130430144338>
54. Planning Act 2008. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2008/29/contents>
55. Rahvusvaheline konventsioon inimelude ohutusest merel. RT II 2001, 22, 117
56. Raumordnungsgesetz. Kättesaadav arvutivõrgus: http://www.gesetze-im-internet.de/rog_2008/
57. Riigipiiri seadus. RT I 1994, 54, 902 - RT I, 10.07.2012, 22

58. Sadamaseadus. RT I 2009, 37, 251 - RT I, 30.12.2011, 29
59. Saksamaa transpordi-, ehituse- ja linnaplaneerimise ministri 21. septembri 2009. aasta määrus mereala ruumilise planeerimise kohta majandusvööndis Põhjamere osas. Planeering kättesaadav arvutivõrgus: http://www.bsh.de/en/Marine_uses/Spatial_Planning_in_the_German_EEZ/documents2/Spatial_Plan_North_Sea.pdf
60. Saksamaa transpordi-, ehituse- ja linnaplaneerimise ministri 10. detsembri 2009. aasta määrus mereala ruumilise planeerimise kohta majandusvööndis Läänemere osas. Planeering kättesaadav arvutivõrgus: http://www.bsh.de/en/Marine_uses/Spatial_Planning_in_the_German_EEZ/documents2/Spatial_Plan_Baltic_Sea.pdf
61. Vabariigi Valitsuse 09.05.2003 määrus nr 144 „Kalapüügieeskiri“. RT I 2003, 41, 282 - RT I, 26.04.2013, 21
62. Vabariigi Valitsuse 04.02.2010 korraldus nr 32 „Üleriigilise planeeringu „Eesti 2030+“ koostamise algatamine“. RTL 2010, 7, 134
63. Vabariigi Valitsuse 30.08.2012 korraldus nr 368 „Üleriigilise planeeringu „Eesti 2030+“ kehtestamine“. RT III, 06.09.2012, 1.
64. Vabariigi Valitsuse 11.10.2012 korraldus nr 441 „Maakonnaplaneeringute algatamine Hiiu ja Pärnu maakonnaga piirnevatel merealadel“. RT III, 16.10.2012, 10
65. Vabariigi Valitsuse seadus. RT I 1995, 94, 1628 - RT I, 29.12.2012, 36
66. Veeseadus. RT I 1994, 40, 655 - RT I, 22.12.2012, 24
67. Veeseaduse ja sellega seonduvate seaduste muutmise seadus 581 SE III Riigikogu XI koosseisu menetluses, Avaldatud RT I 2010, 8, 37. Menetlusmaterjalid kättesaadavad: <http://www.riigikogu.ee/?page=eelnou&op=ems2&emshelp=true&eid=768610&u=20130505111859>
68. Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni 1982. aasta 10. detsembri mereõiguse konventsiooni ja selle XI osa rakenduskokkuleppega ühinemise seadus. RT II 2005, 16, 48

Kasutatud kohtupraktika

69. RKHKO 14. oktoobri 2003. a otsus nr 3-3-1-54-03

Lisa

Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks

Mina **Anni Konsap**

(sünnikuupäev: **17. juuli 1987**)

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose
Kehtiva õiguse probleemid mereala ruumilisel planeerimisel Eestis,

mille juhendaja on **Ülle Madise,**

- 1.1.reprodutseerimiseks säilitamise ja üldsusele kättesaadavaks tegemise eesmärgil, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace-is lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;
- 1.2.üldsusele kättesaadavaks tegemiseks Tartu Ülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace'i kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni.
2. olen teadlik, et punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.
3. kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õigusi.

Tallinnas, 06.05.2013